Evaluatie instellingen onder de Metrologiewet

Eindrapport



KWINK GROEP

Evaluatie instellingen onder de Metrologiewet

Eindrapport

Den Haag, 8 mei 2015
Auteurs: Ir. A.E. (Annelies) Dijkzeul
Ir. B.P.A. (Bill) van Mil

KWINK GROEP

Inhoud

1. Inleiding

Artikel 40 van de Metrologiewet bepaalt dat de minister van Economische Zaken elke vier jaar een verslag uitbrengt over de doeltreffendheid van het functioneren van (1) de aangewezen instellingen en van (2) de toezichthoudende instantie (Verispect), evenals in voorkomend geval van (2) een krachtens artikel 28 aangewezen instelling, te weten het Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Tevens dient de minister elke vier jaar een verslag van de doelmatigheid van het functioneren van de toezichthoudende instantie aan de Staten-Generaal te zenden.

1.1. Doelstelling

KWINK groep is gevraagd de doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders (Verispect, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)) en de aangewezen instanties op basis van de Metrologiewet te evalueren, evenals de doelmatigheid van het functioneren van Verispect. De vorige evaluatie is in 2011 door KWINK groep uitgevoerd.[1] De conclusies en aanbevelingen uit 2011 ten aanzien van het functioneren van de instellingen vormen het startpunt van deze evaluatie.

1.2. Aanpak

Om de doeltreffendheid van de toezichthouders (Verispect, SodM en IGZ) te kunnen beoordelen is een analyse gemaakt van de taakuitvoering door de toezichthouders. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de resultaten van de taakuitvoering, namelijk de naleving van metrologische regelgeving door gebruikers van meetinstrumenten en het vertrouwen dat consumenten en bedrijven hebben in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten. In de tweede plaats beoordelen we de kwaliteit en de doelmatigheid van de werkwijze. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de zorgvuldigheid van de uitvoering van het toezicht, het handhavingsbeleid en om de wijze waarop de toezichthouders prioriteiten stellen.

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de aangewezen instanties is een analyse gemaakt van zowel de zorgvuldigheid van de taakuitvoering (en waarborgen daarvan) als van eventuele klachten en/of opmerkingen van stakeholders zoals fabrikanten, leveranciers, keurders en onderhoudsbedrijven hierover.

Ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid van Verispect is een analyse gemaakt van de verhouding tussen de output (bijvoorbeeld in termen van aantallen controles) en de input (in termen van middelen- en ureninzet). Het accent heeft gelegen op het beoordelen van de voorzieningen die Verispect heeft getroffen ten einde de doelmatigheid van het eigen functioneren te borgen.

De volgende fasen zijn doorlopen in het onderzoek:

Fase 1: Vaststellen aanpak
Tijdens deze fase is het evaluatiekader en de onderzoeksaanpak definitief vastgesteld.

---

[1] Kamerstuk 33159, 31-12-2012.

Fase 2: Verkennend onderzoek
In de tweede fase is het verkennend onderzoek uitgevoerd. De volgende activiteiten stonden daarin centraal:

- Desk study. Het gaat onder meer om de jaarverslagen, jaarplannen en meerjarenplannen van de toezichthouders (met name Verispect), de risicoanalyse van Verispect en de verantwoordingsrapportages van de aangewezen instanties.
- Self assesment Verispect. Verispect is gevraagd een beknopt self assessment uit te voeren aan de hand van een vragenlijst.
- Interviews met het ministerie van Economische Zaken (EZ), Verispect (meerdere interviews), SodM, IGZ en de vijf aangewezen instanties (NMi Certin, Kiwa Nederland, Kema Nederland, SGS en Kalibra) en aparte interviews met betrekking tot de meterpool.
- Een groot deel van de erkende keurders, Samenwerkers en fabrikanten/leveranciers is aangeschreven en verzocht om inbreng te leveren over het functioneren van de toezichthouders en de aangewezen instanties. Zij hebben een mail ontvangen met daarin een aantal vragen, waarop ze schriftelijk konden reageren.
- Met een aantal erkende keurders, Samenwerkers, fabrikanten/leveranciers hebben telefonische gesprekken plaatsgevonden.

Fase 3: Verdiepend onderzoek
De derde fase betrof het verdiepend onderzoek. Over een aantal onderwerpen die bij het verkennend onderzoek naar voren zijn gekomen, is nadere informatie verzameld en hebben nadere gesprekken plaatsgevonden.

Fase 4: Analyse en toetsing
In de vierde fase is de analyse door de onderzoekers gemaakt en zijn de bevindingen in de vorm van een conceptrapportage getoetst bij het ministerie van EZ, de toezichthouders en de aangewezen instanties.

Fase 5: Rapportage
In de laatste fase van het onderzoek is de eindrapportage opgeleverd.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het systeem van toezicht, certificering en erkende keuringen in het licht van de Metrologiewet. Daarin wordt onder meer omschreven wat de rollen zijn van de verschillende instellingen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de fasen: ingebruikname van meetinstrumenten, na ingebruikname van meetinstrumenten (‘in gebruik’) en na reparatie of onderhoud.

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen beschreven ten aanzien van het functioneren van de instellingen onder de Metrologiewet. Daarbij komt eerst het functioneren van Verispect aan de orde, vervolgens het functioneren van de sectorspecifieke toezichthouders SodM en IGZ en tot slot het functioneren van de aangewezen instanties.

In hoofdstuk 4 worden de conclusies beschreven.

2. Beschrijving systeem van toegepaste metrologie

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het systeem in Nederland ten aanzien van de toegepaste metrologie. Allereerst gaan we in op de Metrologiewet en het ontstaan ervan. Daarna beschrijven we op hoofdlijnen de regels die gelden voor meetinstrumenten en de rollen die de verschillende instanties daarbij hebben op grond van de Metrologiewet. Hierbij maken we onderscheid tussen verschillende situaties: de situatie voor ingebruikname, 'in gebruik' en na reparatie, verandering of herkeuring. Tot slot worden de rollen en wettelijke taken van verschillende organisaties beschreven die betrokken zijn bij certificering, keuring en toezicht op grond van de Metrologiewet.

2.1. Metrologiewet

De voorloper van de Metrologiewet, de IJkwet, stamt uit 1937. De implementatie van de Europese richtlijn 2004/22/EG in de IJkwet zou deze wet te ingewikkeld maken en daarom is ervoor gekozen de IJkwet te vervangen door een geheel nieuwe wet, de Metrologiewet. De Metrologiewet is op 24 januari 2007 in werking getreden.[2]

Het doel van de Europese richtlijn 2004/22/EG, ook wel Measuring Instruments Directive (MID) genoemd, was het vervangen van een aantal richtlijnen op het gebied van de metrologie, die afzonderlijk soms gedetailleerde regels stelden voor bepaalde meetinstrumenten, door één algemene richtlijn. De MID stelt essentiële eisen aan een aantal typen meetinstrumenten (vermeld in de bijlagen ervan) en geeft de fabrikant verschillende mogelijkheden om overeenstemming met deze eisen aan te tonen. Lidstaten zijn vrij om de eisen uit de MID ten aanzien van meetinstrumenten van toepassing te verklaren, maar als zij eisen van toepassing verklaren, dan moeten het de eisen uit de richtlijn zijn. Het betreft eisen aan meetinstrumenten die gelden vóór ingebruikname. De betreffende bepalingen zijn in alle lidstaten dezelfde en bewijzen van overeenstemming (ook wel: conformiteitsbeoordelingen of overeenstemmingsbeoordelingen) worden overal in de Europese Unie aanvaard. Lidstaten hebben de vrijheid om eisen ten aanzien van maximum toelaatbare fouten in de gebruiksfase vast te stellen die soepeler zijn dan de MID-eisen die gelden voor de fase voor ingebruikname.

Wanneer een meetinstrument, dat onder de werkingssfeer van de Metrologiewet valt, wordt gebruikt voor een geregelde meettaak (bijvoorbeeld handelsdoeleinden), dan is het een wettelijke verplichting dat het meetinstrument 'toegelaten' is (oftewel een conformiteitsbeoordeling heeft ondergaan). In de Metrologiewet en onderliggende wettelijke besluiten is vastgelegd welke meetinstrumenten zijn gekoppeld aan een geregelde meettaak, de zogeheten geregelde meetinstrumenten. Op grond van de Metrologiewet dienen de geregelde meetinstrumenten voor ingebruikname ofwel te voldoen aan de wettelijke eisen die staan

---

[2] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2006, nr. 137.

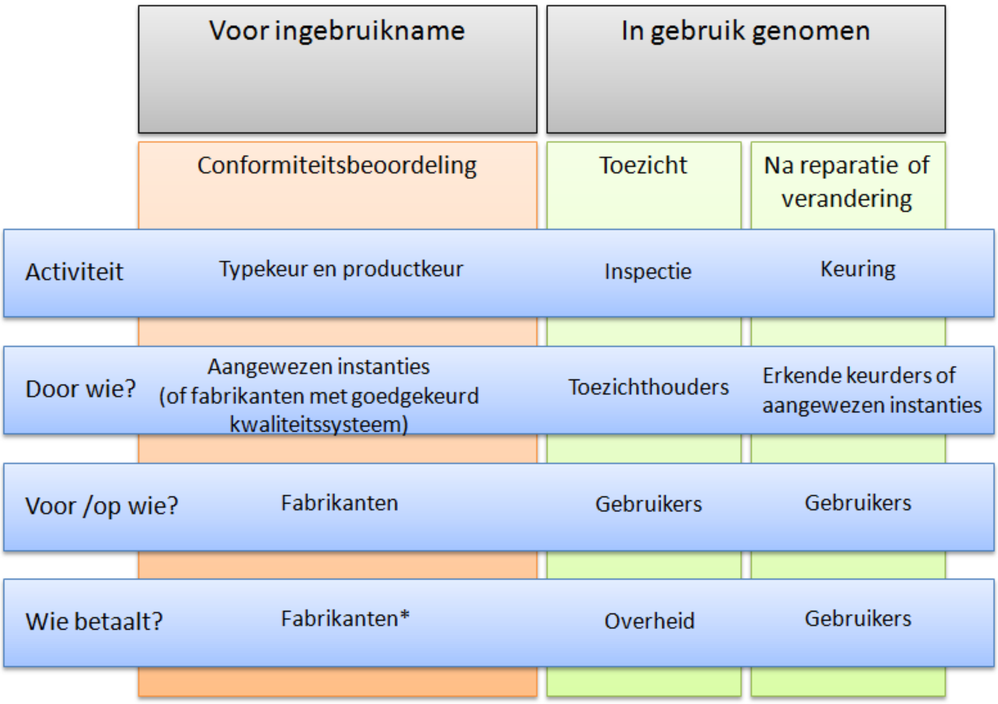
beschreven in de MID-richtlijn ofwel aan de NAWI-richtlijn.[3] Daarnaast is er een aantal meetinstrumenten dat uitsluitend nationaal geregeld is, zoals vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs.

De Metrologiewet omvat regels ten aanzien van de verschillende fasen en modules die meetinstrumenten dienen te doorlopen.

Een geregeld meetinstrument moet allereerst een overeenstemmingsbeoordeling hebben ondergaan voordat het in de handel mag worden gebracht en in gebruik kan worden genomen. Wanneer een instrument in gebruik is genomen dient het aan de metrologische eisen te blijven voldoen. Soms worden de maximaal toelaatbare fouten die gelden voordat een meetinstrument in gebruik wordt genomen, in de gebruiksfase verhoogd. Na een reparatie of een verandering die van invloed kan zijn op de meetfunctie of na schending van de merktekens moet het meetinstrument een keuring ondergaan om vast te stellen of het instrument aan de metrologische eisen, die gelden in de gebruiksfase, voldoet.

Het schema hierna geeft de werking van de Metrologiewet in de praktijk weer. De drie situaties worden weergegeven: 1) voor ingebruikname, 2) in gebruik genomen, 3) na reparatie of verandering. Het schema geeft daarnaast ook aan:

- welke activiteit er in een bepaalde situatie wordt uitgevoerd;
- door welke partij deze activiteit wordt uitgevoerd;
- voor of in opdracht van welke partij de activiteit moet worden uitgevoerd;
- welke partij de kosten van de activiteit draagt.



* Fabrikanten zullen de kosten uiteindelijk doorberekenen aan de gebruiker die het meetinstrument afneemt.

Figuur 1. Schematische weergave van de activiteiten die voortvloeien uit de Metrologiewet.

---

[3] Dit is de Europese richtlijn voor Niet-automatische weegwerktuigen. Een niet-automatisch weeginstrument is een weegwerktuig waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operateur nodig is.

Hierna worden de drie situaties uitgebreider beschreven, waarbij met name de wettelijke taken van de toezichthouders en aangewezen instanties aan bod komen, aangezien het evaluatieonderzoek zich op deze taken richt.

2.2. Voor ingebruikname

Voordat een geregeld meetinstrument op de markt mag worden gebracht en in gebruik mag worden genomen dient het instrument een conformiteitsbeoordeling (ook wel: overeenstemmingsbeoordeling) te ondergaan. De fabrikant van het meetinstrument is verantwoordelijk voor het (laten) aantonen van conformiteit van het instrument aan de wettelijke metrologische eisen zoals uit de Richtlijn meetinstrumenten. Voor het (laten) uitvoeren van een conformiteitsbeoordeling kan de fabrikant uit een beperkt aantal procedures kiezen afhankelijk van het soort meetinstrument. In de meeste gevallen wordt er gekozen voor typekeur gevolgd door ofwel productkeur ofwel het goedkeuren van het kwaliteitssysteem. De aangewezen instanties hebben in deze conformiteitsprocedures een toetsende taak.

De fabrikant kan gebruik maken van een Nederlandse aangewezen instantie, maar ook van aangewezen instanties uit andere Europese lidstaten. In Nederland heeft de minister van EZ vijf instanties aangewezen: NMi Certin, Kalibra, Kema, SGS en Kiwa. Om als instantie te worden aangewezen moet deze onafhankelijk zijn van fabrikanten en andere partijen die zich bezighouden met de fabricage van meetinstrumenten en over voldoende deskundigheid beschikken. Aangewezen instanties dienen te zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (of een nationale accreditatieinstelling in een andere EU-lidstaat).

De typekeur behelst de keuring van een model en is bedoeld om het meetinstrument in concept goed te keuren. De aangewezen instanties mogen deze keuring uitvoeren en geven een certificaat van typegoedkeuring af wanneer is gebleken dat het model conform is aan de metrologische eisen. Bij productkeur beoordeelt de aangewezen instantie of het individuele meetinstrument (of een serie instrumenten op statistische basis) aan de eisen voldoet en geeft een certificaat van overeenstemming af. Kiest de fabrikant voor een toets van het eigen kwaliteitssysteem, dan beoordeelt de aangewezen instantie de kwaliteit van het productieproces van de fabrikant. Een door de aangewezen instantie goedgekeurd kwaliteitssysteem waarborgt dat de instrumenten in overeenstemming met de wettelijke eisen worden geproduceerd. De aangewezen instantie houdt via jaarlijkse audits toezicht op het kwaliteitssysteem.

Een succesvol afgeronde conformiteitsbeoordeling betekent dat het meetinstrument in de handel mag worden gebracht met een CE-markering en metrologische markeringen.[4] Verispect voert markttoezicht uit om zeker te stellen dat in Nederland uitsluitend meetinstrumenten op de markt worden gebracht die voldoen aan de regelgeving.

2.3. In gebruik genomen

Aan een aantal typen meetinstrumenten zijn metrologische eisen gesteld die gelden nadat zij in gebruik zijn genomen (waarbij overigens in sommige gevallen geldt dat in de gebruiksfase mildere eisen gelden wat betreft

[4] Een conformiteitsbeoordeling leidt ertoe dat CE-markering en metrologische markeringen mogen worden geplaatst. Voor andere meetinstrumenten (niet geregelde meetinstrumenten) geldt de verplichting van een succesvol afgeronde conformiteitsbeoordeling niet.

de maximaal toelaatbare fout dan in de fase van vóór ingebruikname). Wanneer zo'n meetinstrument in gebruik is genomen, dient het te blijven voldoen aan deze metrologische eisen. Daarom wordt er toezicht gehouden.[5] Bij dit toezicht zijn zowel de consument als de gebruiker/eigenaar (bijvoorbeeld de winkelier) van het meetinstrument gebaat. Immers, het is voor beide partijen van groot belang dat de meetinstrumenten de juiste hoeveelheden aangeven.

Voor het toezicht op de naleving van de Metrologiewet zijn drie toezichthouders aangewezen: Verispect, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ). Er zijn drie toezichthouders omdat er bij de inwerkingtreding van de Metrologiewet voor is gekozen om het toezicht op de deelterreinen mijnbouw en gezondheidszorg te beleggen bij de sectorspecifieke toezichthouders (SodM respectievelijk IGZ), om zo de toezichtlast voor onder toezicht gestelden te beperken.[6]

De sectorspecifieke toezichthouder SodM houdt toezicht op vloeistofmeetinstallaties van mijnondernemingen die worden gebruikt in drie locaties. SodM gaat eens in de vier à vijf jaar bij deze locaties op bezoek voor het controleren van de meetinstrumenten op basis van de metrologische regels.

IGZ houdt toezicht op bepaalde niet-automatische weegwerktuigen[7] die in de gezondheidszorg worden gebruikt. IGZ kiest ervoor om alleen op te treden naar aanleiding van meldingen.

Verispect is verantwoordelijk voor het toezicht op alle andere meetinstrumenten die in Nederland worden gebruikt en gezien hun functie een conformiteitsbeoordeling dienen te hebben ondergaan. Verispect controleert periodiek of in gebruik genomen meetinstrumenten nog aan de metrologische eisen voldoen. De controleur van Verispect komt onaangekondigd langs bij gebruikers waar meetinstrumenten staan opgesteld die onder het toezicht vallen. Bij de controle wordt zowel gekeken naar formele eisen (is het instrument voorzien van de verplichte markeringen? Is de verzegeling intact?) als naar inhoudelijke eisen (meet het instrument nauwkeurig genoeg, oftewel valt de afwijking bij meting binnen de wettelijke normen?). Verispect is geaccrediteerd en wordt jaarlijks door de Raad voor Accreditatie beoordeeld in het licht van de ISO 17020 kwaliteitserkenning (zonder dat daar een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt).

Bij het houden van toezicht maakt Verispect gebruik van de resultaten van Samenwerkers. Dit zijn onderhoudsbedrijven waarmee Verispect een samenwerkingsovereenkomst in het toezicht heeft gesloten. In 2014 waren dat er 67, waarvan voor 61 organisaties geldt dat ze tevens als erkend keurder zijn aangewezen (door NMi Certin). Deze zogenaamde Samenwerkers voorzien het door hun gekeurde meetinstrument van een samenwerkingssticker waarop de datum van keuring is vermeld in het geval het instrument aan de metrologische eisen voldeed. Bij het uitvoeren van haar toezichtactiviteiten vertrouwt Verispect op de bevindingen van de Samenwerkers, die door de Samenwerkers kenbaar zijn gemaakt in de vorm van die samenwerkingssticker, mits het onderzoek door de Samenwerker niet meer dan twee jaar geleden heeft plaatsgevonden. In het geval dat de keuring van de Samenwerker in de afgelopen twee jaar heeft plaatsgevonden, zal Verispect in het overgrote deel van de gevallen niet opnieuw de meeteigenschappen controleren, maar volstaat Verispect met de formele aspecten van een controle (controle van merktekens en

[5] Of geldt een verplichte periodieke herkeuring, zoals bij taximeters.

[6] Zie: Metrologiewet, artikel 28.

[7] Een niet-automatisch weegwerktuig met een meettaak ten behoeve van: het bepalen van de massa in de medische praktijk voor het wegen van patiënten voor observatie, diagnose en medische behandelingen; het bepalen van de massa voor de vervaardiging van medicijnen op voorschrift in de apotheek en het bepalen van de massa tijdens analyses die in medische en farmaceutische laboratoria worden uitgevoerd; het bepalen van de massa van een lichaam met gebruikmaking van de werking van de zwaartekracht op dat lichaam, waarbij voor het wegen tussenkomst van een bedienaar noodzakelijk is, al dan niet vergezeld gaand van het bepalen van met de massa verband houdende grootheden, hoeveelheden, parameters of kenmerken (uit Meetinstrumentenbesluit I, artikel 3 en 5).

verzegeling).[8] De organisaties die zich Samenwerker mogen noemen worden jaarlijks door Verispect geaudit. Organisaties die al door een aangewezen instantie worden geaudit omdat ze erkend keurder zijn, worden minder uitgebreid geaudit dan de organisaties waarvoor dit niet geldt.

Voor het grote aantal opgestelde kWh-meters en gasmeters is in Nederland het meterpoolsysteem ontwikkeld. De meterpool wordt georganiseerd en geleid vanuit VMNed (Vereniging Meetverantwoordelijken Nederland). VMNed heeft coördinatoren aangesteld om de meterpools inzake de kWh-meters, de gasmeters en de warmtemeters te coördineren. Verispect maakt gebruik van de meterpools en verricht als toezichthouder de volgende activiteiten:

- Sluit samenwerkingsovereenkomsten met de meterpool-coördinatoren en houdt deze in stand;
- Audit jaarlijks de meterpool-coördinatoren op de goede uitvoering van hun werkzaamheden;
- Stemt geregeld met de coördinatoren af inzake de voortgang van de werkzaamheden;
- Volgt de voortgang van de uitwisseling van de afgekeurde meters en onderneemt actie bij onvoldoende uitvoering daarvan en bewaakt de follow-up door meterbeheerders;
- Neemt deel aan het meterpooloverleg;
- Overlegt bilateraal met VMNed.

2.4. Na reparatie of verandering

Een in gebruik genomen meetinstrument moet een keuring ondergaan na een reparatie of een ander soort verandering die van invloed kan zijn op de meetfunctie, na schending van de merktekens of op verzoek van de eigenaar/gebruiker van het meetinstrument. Daarnaast kan het voorkomen dat bij een controle door Verispect is geconstateerd dat het meetinstrument niet meer aan de metrologische eisen voldoet. De gebruiker is dan verplicht om het instrument te laten nakijken en indien nodig te laten keuren voordat het weer in gebruik mag worden genomen. De keuring dient te worden uitgevoerd door een erkend keurder of aangewezen instantie. De kosten van deze keuring zijn voor rekening van de gebruiker.

Twee aangewezen instanties, NMi Certin en SGS, zijn bevoegd om erkenningen te verlenen aan keurders. In de praktijk worden thans alle erkenningen door NMi Certin verleend. Erkende keurders mogen vervolgens bepaalde keuringswerkzaamheden uitvoeren waarbij zij controleren of in gebruik genomen meetinstrumenten nog steeds voldoen aan de metrologische eisen. Als blijkt dat een meetinstrument aan de metrologische eisen voldoet zijn erkende keurders bevoegd om de markeringen hiervoor aan te brengen op het instrument.

[8] Website Verispect. http://www.verispect.nl.

3. Doeltreffendheid en doelmatigheid instellingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van het functioneren van de toezichthouders en aangewezen instanties. In de eerste paragraaf formuleren we onze bevindingen die een indicatie vormen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van Verispect. Daarna volgen de bevindingen over de doeltreffendheid van de sectorspecifieke toezichthouders SodM en IGZ. We sluiten het hoofdstuk af met onze bevindingen over het functioneren van de aangewezen instanties.

3.1. Doeltreffendheid en doelmatigheid Verispect

3.1.1. Focus van het toezicht

Bevinding 1: Binnen het toezicht heeft markttoezicht de afgelopen jaren een iets groter aandeel gekregen. Daarmee is de focus voor een klein deel verschoven naar de fabrikant en leverancier. Verhoudingsgewijs wordt het overgrote deel van de toezichtcapaciteit nog steeds aangewend voor toezicht in gebruik.

Het grootste deel van de toezichtactiviteiten van Verispect bestaat uit het zogenaamde ‘toezicht in gebruik’. Verispect controleert hierbij meetinstrumenten die in Nederland worden gebruikt op verschillende kenmerken, zoals (1) op merkteken en metrologische markeringen, (2) op verzegeling en (3) op de weeg- of meeteigenschappen.

Volgens de meest recente gegevens in de database van Verispect (d.d. 1 januari 2015) gaat het om de volgende aantallen opgestelde meetinstrumenten die vallen onder de Metrologiewet per type waarop Verispect toezicht houdt (in totaal ongeveer 160.000 in Nederland opgestelde meetinstrumenten):[9]

	Opgestelde meetinstrumenten	1/1/2011	1/1/2012	1/1/2013	1/1/2014	1/1/2015
Industrie	Middelgrote weegwerktuigen	15.500	16.000	15.600	15.000	14.800
	Automatische weegwerktuigen (weegmachines)	4.700	4.700	4.500	4.400	4.300
	Multidimensionale meetmiddelen	19	25	35	45	46

[9] In deze tabel zijn niet de in gebruik zijnde gas- en kWh-meters opgenomen. Bij het toezicht op deze meetinstrumenten maakt Verispect gebruik van het meterpoolsysteem, zoals ook is omschreven in hoofdstuk 2. Ter illustratie: het gaat om ongeveer 7 miljoen huishoudgasmeters en ongeveer 8 miljoen kWh-meters in het segment kleinverbruik.

	Weegbruggen	4.000	4.100	4.250	4.300	4.400
	Bijzondere weegwerktuigen	5.000	5.000	4.800	4.800	4.900
	Grote vloeistofmeters	3.300	3.600	3.250	3.300	3.300
Consument	Benzinepompen	58.000	58.000	59.300	60.200	62.400
	LPG-installaties	3.350	3.400	3.400	3.300	3.400
	Kleine weegwerktuigen consumenten	66.000	66.000	65.800	64.600	64.200

Tabel 1.Aantallen opgestelde meetinstrumenten.

Naast toezicht op instrumenten die in gebruik zijn, voert Verispect ook markttoezicht uit. De afgelopen jaren is de focus voor een klein deel verschoven van toezicht in gebruik (bij eigenaren/gebruikers van meet- en weeginstrumenten) naar het markttoezicht (bij de voorkant van de handelsketen, namelijk bij fabrikanten en de EU-importeurs).

Echter, nog steeds wordt het overgrote deel van de capaciteit ingezet op toezicht in gebruik. Uit het jaarverslag van Verispect is op te maken dat Verispect in 2014 ongeveer 24 duizend uren heeft besteed aan toezicht in gebruik (waarin meer dan 18 duizend periodieke onderzoeken zijn uitgevoerd) en ongeveer duizend uren aan markttoezicht.[10]

Hierna volgt een nadere toelichting op de activiteiten die Verispect uitvoert binnen beide vormen van toezicht. In paragraaf 3.2.6 gaan we nader in op de onderliggende (op een risicoanalyse gebaseerde) toezichtstrategie.

Toezicht in gebruik. Toezicht in gebruik richt zich op de in Nederland opgestelde meetinstrumenten. Het toezicht op meetinstrumenten in gebruik kent verschillende soorten (aanleidingen voor) bezoeken:

- Periodiek onderzoek. Dit zijn niet aangekondigde controles op basis van een vaste periodiciteit dan wel op basis van een steekproef.
- Herbezoek. Deze herbezoeken worden uitgevoerd als bij een eerder bezoek door de controleur een herstelopdracht is gegeven of het meetinstrument is afgekeurd.
- Bezoek naar aanleiding van een klacht van consumenten of bedrijven.

Verispect voert verschillende soorten onderzoek uit:

- Productonderzoek. Het kan hierbij om een volledig onderzoek of een zogenaamd formeel onderzoek gaan. Het formeel onderzoek betreft alleen de formele, uiterlijke kenmerken van het instrument (soms ook wel een ‘visueel’ onderzoek genoemd). Het gaat hierbij om onderzoek naar zowel de markering (merktekens) als de verzegeling van een instrument. Bij een volledig onderzoek wordt het

[10] Verispect, Jaarverslag 2014, p. 16.

meetinstrument onderzocht op zowel de formele eisen als op de eisen ten aanzien van de technische werking van het instrument (de metrologische eisen).
- Systeemonderzoek. Dit is een onderzoek bij een onderneming of groep ondernemingen binnen een doelgroep waarbij wordt gecontroleerd of de toegepaste methodiek zorg draagt voor de gewenste naleving. Er dient te worden aangetoond dat de geïmplementeerde systemen het gewenste effect opleveren en dat het bedrijf voldoet aan de Metrologiewet. Het toezicht op de kWh-meters en sinds 2014 het toezicht op de vloeistofhoogtemeters zijn hiervan voorbeelden.

Markttoezicht. Het doel van markttoezicht is om zeker te stellen dat uitsluitend producten die voldoen aan de Europese productwetgeving op de markt komen. Het doel is drieledig: (1) markttoezicht bevordert een gelijk speelveld voor ondernemers, (2) het beschermt - indirect - de consument tegen ondernemers die bewust of onbewust de regelgeving niet naleven en (3) het koppelt tekortkomingen in het systeem terug. Met het markttoezicht richt Verispect zich op producten die onder de Metrologiewet vallen en die in Nederland worden aangeboden of in de handel worden gebracht. Verispect werkt ten behoeve van het markttoezicht op Europees niveau samen met toezichthouders in andere landen en op nationaal niveau met markttoezichthouders in de Alliantiegroep.

In de uitvoering van het markttoezicht maakt Verispect - naast kennisuitwisseling en overleg op nationaal en internationaal niveau - onderscheid tussen risicogebaseerd markttoezicht en regulier markttoezicht:

- Het risicogebaseerd markttoezicht richt zich op productgroepen en risico's (product en naleefgedrag) die (in theorie) de grootste impact kunnen hebben op het aantasten en ondermijnen van de publieke belangen, die door de Europese productwetgeving worden beschermd. In dit kader zijn in 2014 twee Europese samenwerkingsprojecten geselecteerd op basis van een risico-inschatting: testen van kWh-meters en een NAWI-screeningproject.
- Het regulier markttoezicht is gebaseerd op signalen uit de praktijk. Het betreft het markttoezicht dat Verispect uitvoert op basis van non-conformiteiten van meet- en weeginstrumenten die Verispect tegenkomt aan de voorkant van de handelsketen (bij de fabrikant of de EU-importeur). Het ICSMS (*Information and Communication System on Market Surveillance*) maakt het mogelijk om signalen op Europees niveau te verzamelen en te ontsluiten. In 2014 zijn bijvoorbeeld zeven projecten gestart op basis van geconstateerde non-conformiteiten.[11] Het ging om verschillende non-conformiteiten, zoals dat de fabrikant niet bevoegd was om het instrument te produceren, de fabrikant het meetinstrument niet produceerde conform het EC-goedkeuringscertificaat en dat het EC goedkeuringscertificaat niet volledig of incorrect was.

3.1.2. Kwaliteit van de uitvoering

Bevinding 2: De uitvoering van het toezicht in gebruik is zorgvuldig en consistent.

Wij constateren dat Verispect, net als in de vorige evaluatieperiode, verschillende voorzieningen heeft getroffen voor een zorgvuldige uitvoering van het toezicht. In de eerste plaats is Verispect - op vrijwillige basis, dus niet op basis van een wettelijke verplichting – geaccrediteerd en laat Verispect zich jaarlijks beoordelen door de Raad voor Accreditatie voor ISO 17020. Daarnaast werkt Verispect met gedetailleerde werkinstructies, kwaliteitshandboeken en een uitgewerkt handhavingsbeleid. In de werkinstructies is voor elk van de meetinstrumenten vastgelegd hoe controles moeten worden uitgevoerd. Het handhavingsbeleid geeft controleurs inzicht in hoe zij de verschillende handhavingsinstrumenten moeten inzetten. Wanneer hierin

[11] Verispect, Jaarverslag 2014, p. 51.

wijzigingen worden doorgevoerd, worden controleurs hierover uitgebreid geïnstrueerd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde geweest bij het nieuwe handhavingsbeleid dat per 1 januari 2015 van kracht is geworden. Daarnaast vinden maandelijks overleggen met de controleurs plaats, waarin issues worden besproken die controleurs zijn tegengekomen in hun werk. Op basis hiervan worden zogenaamde infosheets opgesteld waarin aan controleurs wordt teruggekoppeld welke nadere afspraken en richtlijnen zijn gemaakt naar aanleiding van de besproken issues. Voorts controleert Verispect door middel van reguliere telefonische controles of de controleur is langs geweest, in hoeverre de gebruiker bekend is met de Metrologiewet, en of de gebruiker nog opmerkingen heeft over het controlebezoek door de controleur. Daarnaast vindt steekproefsgewijs controle plaats aan de hand van het track- and tracingsysteem. Op basis hiervan, en samen met de urenregistratie kan Verispect de efficiëntie van de controleurs bewaken.

Het Verispect Inspectie Systeem (VIS) vormt een andere belangrijke voorziening voor een zorgvuldige uitvoering van de controles. Verispect gebruikt dit systeem voor het plannen en vastleggen van de controles. In VIS worden alle uitgevoerde controles en bezoeken voor toezicht in gebruik geregistreerd inclusief de resultaten en aangetroffen bijzonderheden. Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is het systeem verder ontwikkeld. De controleur kan tijdens de controle zowel nationale als internationale web-based systemen doorzoeken op relevante documentatie (in plaats van dat de controleur ordners met prints moet meenemen). Het gaat bijvoorbeeld om toelatingsdocumenten, maar ook om informatie over de erkende keurders (die bijvoorbeeld een herstelopdracht hebben uitgevoerd). De controleur kan in VIS nagaan of de erkend keurder bevoegd is voor een herkeuring van het betreffende instrument en of het om een volledige of beperkte keuring gaat.

Verder beschikt Verispect over een regeling voor klachtafhandeling (N.B.: het gaat hierbij om klachten over het functioneren van en de handhaving door Verispect en niet om klachten van bijvoorbeeld consumenten of bedrijven over het functioneren van meetinstrumenten) en over een wettelijk verplichte bezwaarregeling. In het rapport dat de controleur opstelt wordt de mogelijkheid van bezwaar toegelicht. In de evaluatieperiode werden jaarlijks slechts enkele bezwaarschriften ingediend. Daarvan werd het overgrote deel ongegrond en slechts een enkel geval gegrond verklaard.

Stakeholders die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken beoordelen de werkwijze van Verispect als consistent en zorgvuldig.

3.1.3. Effect (consumentenvertrouwen en naleving)

Bevinding 3: Consument heeft vertrouwen in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten, aangezien het aantal klachten als zeer laag is te kwalificeren in relatie tot het aantal in gebruik zijnde meetinstrumenten.

Het aantal klachten van consumenten of bedrijven over het functioneren van meetinstrumenten vormt een indicatie voor het vertrouwen in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten.

Bij de analyse van de aantallen klachten is onderscheid te maken naar klachten over energiemeters (waaronder over de ca. 8 miljoen in gebruik zijnde kWh-meters en over de ca. 7 miljoen in gebruik zijnde gasmeters) en klachten over de overige meetinstrumenten onder de Metrologiewet (waarvan er in Nederland iets meer dan 160.000 in gebruik zijn volgens de database van Verispect).

Hierna volgt een overzicht van het aantal klachten conform deze tweedeling. De ingediende klachten zijn over het algemeen afkomstig van consumenten. We merken overigens op dat Verispect onderscheid maakt tussen klachten die worden ingediend en vragen die worden gesteld, en dat volgens Verispect dit onderscheid niet altijd zwart-wit is.

Aantal klachten	2011	2012	2013	2014
Aantal klachten over energiemeters	15	19	53	62[12]
Aantal klachten over overige meetinstrumenten	30	52	42	53
Totaal aantal klachten	45	71	95	115
Terechte klachten	11	21	5	10[13]

Tabel 2.Aantal klachten per jaar.

Het totaal aantal klachten lag in de vorige evaluatieperiode (2007-2010) iets lager dan in de huidige evaluatieperiode (2011-2014), maar is nog steeds als zeer laag te kwalificeren in relatie tot het aantal in gebruik zijnde meetinstrumenten. Dat geldt zowel voor de energiemeters (in 2014 waren er bijvoorbeeld 62 klachten op meer dan 15 miljoen energiemeters) als voor de overige meetinstrumenten (in 2014 waren er 53 klachten op meer dan 160.000 opgestelde meetinstrumenten).

Het grootste deel van de klachten over energiemeters heeft betrekking op kWh-meters (ongeveer twee keer zo veel klachten als over gasmeters). Bij warmtemeters gaat het over enkele klachten (één klacht in 2013 en zeven klachten in 2014), waarbij dient te worden opgemerkt dat pas sinds 1 januari 2015 metrologische eisen gelden voor in gebruik genomen warmtemeters.[14] Het grootste deel van de klachten over 'overige meetinstrumenten heeft betrekking op benzinepompen, namelijk de helft tot drie kwart.[15]

Bij controle van de meetinstrumenten waarover een klacht is ingediend, blijkt in het grootste deel van de gevallen dat het meetinstrument toch conform de wettelijke vereisten functioneert (net als in de vorige evaluatieperiode).[16]

[12] Het aantal klachten in 2014 met betrekking tot energiemeters is herleid door de categorie 'hoogverbruik' in tabel 34 van jaarverslag 2014 als klachten te beschouwen. Uit voorgaande jaarverslagen is gebleken dat het aantal klachten ook op die manier is vastgesteld.

[13] Dit getal is door de onderzoekers gereconstrueerd door de zes terechte klachten bij de overige meetinstrumenten (p. 17 van Jaarverslag 2014) op te tellen bij de vier terechte klachten ten aanzien van energiemeters die worden beschreven op p. 48 van het Jaarverslag 2014.

[14] Er golden al eerder metrologische eisen ten aanzien van CE-markering en metrologische markering van warmtemeters. Warmtekostenverdelers vallen overigens niet onder de Metrologiewet. Van de vragen die consumenten stellen aan Verispect gaat een deel over warmtekostenverdelers.

[15] Zie de uitsplitsing die is gemaakt in het Jaarverslag 2014 van Verispect, pagina 17, tabel 4.

[16] In aanvulling hierop merken we op dat Verispect in 2014 een forse toename heeft geconstateerd van het aantal vragen (niet zijnde klachten). De toename is met name zichtbaar in vragen die betrekking hebben op de slimme meter en de uitrol ervan, waarbij Verispect opmerkt dat deze toename mede is te verklaren door de vernieuwde website van Verispect waarmee consumenten Verispect beter kunnen vinden. Zie ook: Verispect, Jaarverslag 2014, p. 47.

Bevinding 4: De naleving is ongeveer op hetzelfde niveau gebleven, waarbij de naleving bij meetinstrumenten in de consumentensector significant hoger is dan de naleving bij meetinstrumenten die in de industrie worden gebruikt. Voor de meetinstrumenten in de industrie geldt dat de norm van maximaal 5% non-conformiteit vaker niet dan wel wordt gehaald.

In de tabel hierna zijn de percentages non-conformiteiten opgenomen per categorie meetinstrumenten, uitgesplitst naar de drie hoofdkenmerken waarop wordt gecontroleerd. Deze kenmerken zijn: (1) markeringen aanwezig, (2) verzegeling aanwezig en (3) meeteigenschappen conform de vereisten.

Verispect streeft op deze drie kenmerken naar een nalevingspercentage van 95%, wat betekent dat op elk kenmerk maximaal 5% van de gevallen non-conform mag zijn. In de tabel hierna zijn de percentages die binnen de streefnorm van Verispect vallen groen gearceerd. Daar voldoet de naleving dus aan de streefnorm die Verispect hanteert. Voor de percentages aangaande de multidimensionale meetinstrumenten in 2011 en 2012 geldt dat ze niet bekend zijn: ze werden destijds niet door Verispect bijgehouden vanwege het zeer geringe aantal meetinstrumenten.

	Percentages (norm=maximaal 5% non-conformiteiten)		2011	2012	2013	2014
Industrie	Middelgrote weegwerktuigen	Markering	8%	7%	4%	14%
		Verzegeling	4%	4%	5%	6%
		Meeteigenschappen	5%	4%	3%	3%
	Automatische weegwerktuigen	Markering	10%	8%	6%	6%
		Verzegeling	3%	3%	6%	12%
		Meeteigenschappen	9%	9%	6%	8%
	Multidimensionale meetmiddelen	Markering	n.b.	n.b.	8%	22%
		Verzegeling	n.b.	n.b.	0%	0%
		Meeteigenschappen	n.b	n.b.	14%	0%
	Weegbruggen	Markering	4%	4%	2%	3%
		Verzegeling	6%	8%	5%	9%
		Meeteigenschappen	12%	13%	11%	9%
	Bijzondere weegwerktuigen	Markering	9%	7%	5%	5%
		Verzegeling	6%	6%	4%	8%
		Meeteigenschappen	15%	11%	12%	8%
	Grote vloeistofmeters	Markering	5%	5%	1%	3%
		Verzegeling	14%	16%	5%	8%
		Meeteigenschappen	4%	2%	0%	1%

Consument	Benzinepompen	Markering	1%	2%	4%	2%
		Verzegeling	1%	1%	2%	6%
		Meeteigenschappen	2%	2%	1%	2%
	LPG installaties	Markering	2%	1%	0%	0%
		Verzegeling	2%	3%	1%	3%
		Meeteigenschappen	1%	2%	0%	7%
	Kleine weegwerktuigen consument	Markering	3%	2%	1%	2%
		Verzegeling	4%	3%	2%	4%
		Meeteigenschappen	2%	2%	2%	2%

Tabel 3. Nalevingspercentages.

Over de percentages non-conformiteiten (en daarmee over de nalevingspercentages) merken we het volgende op:

- Over het geheel genomen zijn de nalevingspercentages gedurende de evaluatieperiode niet heel sterk veranderd.
- Uit de toezichtresultaten blijkt een duidelijk verschil in naleving tussen de meetinstrumenten in de consumentensector en de meetinstrumenten in de industrie. Bij meetinstrumenten in de consumentensector is de norm van maximaal 5% non-conformiteit gedurende de gehele evaluatieperiode voor bijna alle kenmerken elk jaar gehaald. Voor de industrie geldt dat de norm van maximaal 5% non-conformiteit vaker niet dan wel wordt gehaald.
- Verder valt een verschuiving op te merken in de aard van de non-conformiteiten. In 2011 werden verhoudingsgewijs meer non-conformiteiten met betrekking tot de meeteigenschappen aangetroffen (9%) dan met betrekking tot formele aspecten (6,9%). In 2014 was dit andersom: 6% non-conformiteiten met betrekking tot meeteigenschappen en 8% met betrekking tot formele aspecten.
- Voor de relatieve toename van de non-conformiteiten met betrekking tot de formele aspecten kan een aantal verklaringen worden gegeven. Een eerste mogelijke verklaring is dat tijdens controles in de loop der jaren steeds meer relevante documentatie over het te controleren meetinstrument ter plekke digitaal beschikbaar is gekomen voor de controleur. Op grond van deze documentatie is het voor een controleur nog beter vast te stellen of er non-conformiteiten zijn met betrekking tot de verzegeling of markering. Een andere, mogelijke verandering en daarmee mogelijke verklaring is dat de controleur inmiddels wordt geacht om uitgebreider en meer diepgaand onderzoek te verrichten. Zo dient inmiddels bijvoorbeeld ook altijd de software te worden gecontroleerd (en voorheen niet) en is in de werkinstructie bijvoorbeeld vastgelegd dat een controleur een meetinstrument moet openmaken (tenzij dat niet veilig is).
- Verder blijkt dat voor bijna alle meetinstrumenten geldt dat naleving aanzienlijk hoger is in het geval een gebruiker voor het onderhoud gebruik maakt van één van de bedrijven waarmee Verispect een Samenwerkingsovereenkomst in het toezicht heeft gesloten.[17] Ter illustratie: bij niet-automatische

[17] Ter illustratie: eind 2014 waren er 67 bedrijven waarmee Verispect een Samenwerkingsovereenkomst in het toezicht mee heeft gesloten. Dit aantal is niet sterk veranderd in de periode 2011-2014.

weegwerktuigen ligt de naleving bij meetinstrumenten waarbij Samenwerkers betrokken zijn in 2014 op 93%, tegenover een naleving van 68% bij de meetinstrumenten waarbij geen Samenwerkers betrokken zijn.

- Tot slot is relevant om te noemen dat de controles grotendeels worden uitgevoerd op basis van een selecte steekproef. Zo worden er voor een deel van de categorieën meetinstrumenten verhoudingsgewijs meer adressen 'getrokken' waar geen Samenwerker actief is. Dit geldt voor die categorieën meetinstrumenten waarbij uit nalevingscijfers is gebleken dat de naleving onder gebruikers die geen gebruik maken van een Samenwerker lager is dan bij de gebruikers die wel gebruik maken van een Samenwerker. De verhouding tussen het de aantallen onderzoeken met en zonder Samenwerkingssticker wordt door Verispect elk jaar bijgesteld, op basis van de nalevingsresultaten. Dit betekent dat de nalevingspercentages uit bovenstaande tabel weliswaar een beeld geven van de toezichtresultaten, maar vanwege de selecte steekproeven, geen harde conclusies getrokken kunnen over de ontwikkeling van de resultaten in de tijd.

In 2013 heeft Verispect een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de verklaringen voor de geconstateerde non-conformiteiten. Hieruit komt het volgende naar voren:

- Onderhoud; in veel gevallen gaven gebruikers aan dat het meetinstrument waarbij de non-conformiteit is aangetroffen, wel periodiek wordt onderhouden. Het uitgevoerde onderhoud heeft dus niet de afwijking kunnen voorkomen.
- Ongekeurd weeginstrument; bij bijna een derde van de non-conformiteiten bleek dat een instrument gebruikt werd dat onterecht geen conformiteitsbeoordeling had ondergaan. De meeste eigenaren gaven daarbij aan wel te weten dat er een gekeurd instrument gebruikt dient te worden, maar gaven aan dat niet voorhanden te hebben.
- Verzegeling ontbreekt; in meer dan 30% van de non-conformiteiten ontbrak de verzegeling. De meeste gebruikers gaven aan zich hier niet van bewust te zijn.
- Onjuistheid te groot; in 30% van de non-conformiteiten bleken de meeteigenschappen niet in orde. Een deel van de gebruikers voerde zelf een controle uit. Deze eigen controle blijkt dus niet (altijd) voldoende zekerheid te bieden.

Verispect concludeert hieruit dat de verklaringen (die gebruikers geven) uiteenlopen, en dat verdere (jaarlijkse) analyse van de verklaringen kan bijdragen aan het gerichter uitvoeren van het toezicht en het inrichten van het interventiebeleid. Op basis van deze eerste inzichten kan alvast geconstateerd worden dat zowel striktere handhaving als intensivering van de voorlichting noodzakelijk lijkt.

3.1.4. Inzet instrumentarium (handhaving)

Bevinding 5: Door de relatief zachte hand waarmee Verispect toezicht heeft gehouden, konden overtredingen relatief lang blijven voortduren. Het nieuwe handhavingsbeleid zal eerder tot beëindiging van overtredingen leiden, maar het biedt - na het eerste bezoek - nog altijd twee, soms drie kansen om een overtreding te beëindigen.

Het toezicht van Verispect bestaat uit een repressief deel (controles en het optreden in geval van non-conformiteiten) en een preventief deel (voorlichting).

De handhaving binnen het repressieve toezicht is in de periode 2011-2014, net als in de vorige evaluatieperiode, relatief zacht geweest. Formeel beschikt Verispect over bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn bestuursdwang (verzegelen van het instrument, de ruimte waarin, of het terrein waarop het instrument staat

opgesteld, of het meevoeren ervan) en het opleggen van een last onder dwangsom. Het strafrechtelijke handhavingsinstrument is een proces verbaal. Daarnaast kan Verispect overige handhavingsinterventies inzetten zoals het afkeuren van meetinstrument (en daarmee de facto het verdere gebruik verbieden) en het geven van herstelopdrachten.

In de praktijk maakte Verispect gedurende de vorige en huidige evaluatieperiode vooral gebruik van ‘afkeuren’ (bijvoorbeeld: in 2014 hebben meer dan 1600 periodieke onderzoeken geleid tot afkeuren, ongeveer 7% van het totaal aantal controles), waarbij - in verband met de veronderstelde disproportionele aard van deze maatregel - in de meeste gevallen werd gedoogd dat gebruik van het instrument nog werd voortgezet. Ook heeft Verispect in de praktijk regelmatig herstelopdrachten gegeven (in 2014 is circa 400 keer een herstelopdracht gegeven - ongeveer 1,8% van het totaal aantal controles). Dit is te beschouwen als een waarschuwing, waarbij met de overtreder een termijn wordt afgesproken waarbinnen de ongewenste situatie moet zijn opgelost. Deze termijn wordt afgestemd op de aard van de overtreding en daarbij behorende herstelwerkzaamheden. De werkwijze was dat in principe net zo lang waarschuwingen werden gegeven totdat de overtreding was beëindigd. Instrumenten als een last onder dwangsom, bestuursdwang of een proces verbaal zijn niet of in een enkel geval ingezet.

Per 1 januari 2015 is het handhavingsbeleid gewijzigd. Verispect heeft de sector hierover per brief van 27 november 2014 geïnformeerd. Het nieuwe handhavingsbeleid is gedifferentieerd naar aard en ernst van de overtreding. De volgende procedure wordt gehanteerd:

- Wanneer een controleur tijdens de eerste controle een tekortkoming constateert, wordt de gebruiker gewaarschuwd of wordt aangekondigd dat Verispect direct een brief zal sturen met het voornemen tot een last onder dwangsom. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien een gebruiker een niet gekeurd weeginstrument gebruikt (terwijl een gekeurd meetinstrument dient te worden gebruikt) of indien het meetinstrument een afwijking vertoont die groter is dan wettelijk is toegestaan. In zware gevallen kan Verispect bestuursdwang uitoefenen in de vorm van het buiten gebruikstellen van het meetmiddel. Bij gevallen van fraude zal een proces verbaal worden opgemaakt. De gebruiker krijgt doorgaans (bij minder zware overtredingen) een redelijk termijn om de tekortkoming op te heffen.
- Na het verstrijken van de termijn controleert Verispect tijdens een herbezoek (de tweede controle) of de tekortkoming is weggenomen. Is dat niet het geval, dan volgt (na een waarschuwing) de brief met het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Als het voornemen al verstuurd was, dan volgt de brief waarin de last onder dwangsom wordt opgelegd. In beide gevallen wordt een redelijke termijn gegeven om de tekortkoming op te heffen.
- Als na een volgende (derde) controle na het verstrijken van de gegeven termijn blijkt dat de tekortkoming nog niet is beëindigd, dan volgt inning van de dwangsom (in het geval de last onder dwangsom reeds was opgelegd). In het andere geval (na een brief met het ‘voornemen’) volgt de brief waarin de last onder dwangsom wordt opgelegd (waarbij dus een vierde controle nodig is om vast te stellen of de dwangsom kan worden geïnd).

Wij constateren dat het toezicht hiermee is verscherpt ten opzichte van het eerdere handhavingsbeleid, omdat er niet langer ongelimiteerd waarschuwingen worden gegeven en omdat er een duidelijker differentiatie is naar aard en ernst van de overtreding. Verondersteld mag worden dat het nieuwe handhavingsbeleid daarmee positief bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht.

Tegelijkertijd krijgt de gebruiker van een meetinstrument met een tekortkoming in het nieuwe beleid - bestuursdwang daargelaten - nog steeds twee keer (en bij lichte overtredingen zelfs drie keer) de kans om de geconstateerde tekortkoming alsnog te beëindigen, voordat er een dwangsom wordt opgelegd en ten slotte geïnd. Verispect geeft aan dat dit bewust beleid is. Een reden om niet direct al een brief met een voornemen

te versturen is volgens Verispect dat ongeveer 90% van de tekortkomingen direct na de eerste (mondelinge) waarschuwing door de gebruiker al wordt beëindigd. Een brief met een voornemen tot een last onder dwangsom zou in die gevallen volgens Verispect onnodig veel administratieve lasten met zich meebrengen omdat dit extra werkzaamheden van de controleur vergt op locatie en extra werkzaamheden vergt ten kantore van Verispect. Daarnaast geeft Verispect aan er vanuit te gaan dat het kenbaar maken van een voornemen tot een last onder dwangsom juridisch gezien een noodzakelijke tussenstap is alvorens een last onder dwangsom op te leggen. Het voorgaande laat wat ons betreft echter onverlet dat de slagvaardigheid (en afschrikwekkende werking) van Verispect zou toenemen wanneer er - ook bij lichte overtredingen - minder herstelkansen zijn voor de gebruiker en eerder sancties kunnen worden opgelegd.

Een andere recente ontwikkeling in het handhavingsbeleid betreft de betaalde hercontrole, die (in opdracht van EZ) per 1 januari 2016 is voorzien. Concreet houdt deze wijziging in dat gebruikers van geregelde meetinstrumenten de (kostprijs van de) hercontroles aan de toezichthouder moeten gaan betalen. Wij wijzen erop dat het van belang is om de betaalde hercontrole als integraal onderdeel van het handhavingsbeleid te beschouwen, aangezien hier een prikkel vanuit gaat richting de gebruiker (net als bijvoorbeeld bij een last onder dwangsom het geval is).

Preventief toezicht is gericht op het voorkomen van overtredingen. Verispect geeft in dit kader voorlichting aan gebruikers. In de vorige evaluatieperiode vond er richting gebruikers uitsluitend voorlichting plaats als onderdeel van de controles (behoudens voorlichting van Verispect die mogelijk via Samenwerkers en erkende keurders bij de gebruikers terecht komt). Controleurs verstrekken bij controles zowel mondeling als schriftelijk informatie (in de vorm van het bezoekrapport dat bij ieder bezoek wordt opgemaakt en in de vorm van een eventueel bevindingenrapport in het geval er sprake is van non-conformiteiten). Dat doen ze nog steeds. Daarnaast geeft Verispect informatie via haar website en telefonisch. Sinds het einde van deze evaluatieperiode legt Verispect langzaam meer nadruk op voorlichting en is volgens Verispect de lijn ingezet om met name in de onderdelen waar de naleving achterblijft, direct met gebruikers te communiceren. Momenteel worden ook separaat aan de controlebezoeken folders ontwikkeld, met als doel om gebruikers (al dan niet via brancheorganisaties of fabrikanten/leveranciers) meer bewust te maken van waar het meetinstrument aan moet voldoen en hoe non-conformiteiten kunnen worden voorkomen (bijvoorbeeld door een bewuster en voorzichtiger gebruik van het meetinstrument).[18]

3.1.5. Prioritering en risicoanalyse

Bevinding 6: Verispect heeft een belangrijke stap gezet met risicogebaseerd toezicht door de prioritering van de toezichtactiviteiten aan te passen aan de uitkomsten van een uitgevoerde risicoanalyse.

Bij de vorige evaluatie is geconstateerd dat de toezichtstrategie van Verispect nog doorontwikkeling behoefde. Prioriteiten zouden moeten worden vastgesteld op grond van de risico’s die worden gezien bij de verschillende typen meetinstrumenten.

Op dit punt heeft een belangrijke verbetering plaatsgevonden. Verispect is meer risico-georiënteerd gaan werken. Er is medio 2012 een eenmalige risicoanalyse gemaakt.[19]

---

[18] Een concreet voorbeeld is dat het voorzichtig oprijden van een (statische) weegbrug en het niet te hard remmen op de weegbrug (waardoor zijdelingse krachten ontstaan) kan bijdragen aan het voorkomen van defecten in de meeteigenschappen van de weegbrug.

[19] Deze risicoanalyse d.d. 2 augustus 2012 is opgenomen in bijlage 2 van het jaarplan 2013 als toelichting op de gestelde prioriteiten in 2013. Verispect, Toezicht Metrologiewet, Jaarplan 2013, versie 8 januari 2013, Bijlage 2 (p. 28 en verder).

Op basis van deze de risicoanalyse constateren wij in positieve zin het volgende:

- Verispect heeft een redelijk goede informatiepositie opgebouwd die in staat stelt om een deugdelijke risicoanalyse uit te voeren. Verispect blijkt bijvoorbeeld goed inzicht te hebben in het aantal in Nederland opgestelde meetinstrumenten (op elk van de 9 categorieën die ze onderscheiden), heeft bijgehouden hoeveel controles er zijn uitgevoerd per categorie meetinstrumenten, wat voor controles dat zijn geweest (alleen visueel of ook metrologisch) en in welke mate er non-conformiteiten zijn vastgesteld (en ook wat voor non-conformiteiten dat dan waren: verzegeling, merkteken, metrologische eigenschappen).
- De risicoanalyse is gestructureerd, navolgbaar en systematisch. Er is een inschatting gemaakt van de kans op non-conformiteiten en het effect van non-conformiteiten voor elk van de negen categorieën meetinstrumenten (risico = kans x effect). Daarbij wordt bovendien onderscheid gemaakt in soorten non-conformiteiten. Er is een risicoanalyse gemaakt met betrekking tot het risico van onjuiste metingen (meeteigenschappen) en een risicoanalyse met betrekking tot het risico van non-conformiteiten bij de merktekens en de verzegeling. In de risicoanalyse worden scores toegelicht, waarbij de analyse navolgbaar is.
- De prioriteiten in het toezicht zijn verschoven als gevolg van de uitkomsten van de risicoanalyse. Op grond van de uitkomsten van de risicoanalyse naar de metrologische eigenschappen is de beschikbare toezichtcapaciteit verhoudingsgewijs meer gericht op meetinstrumenten in de industrie (en daarbinnen op de categorieën instrumenten waar de risico's het hoogst zijn). Op grond van de risicoanalyse naar de merktekens en verzegeling is de beschikbare toezichtcapaciteit meer gericht op controle hiervan met specifieke aandacht voor de industriële meetinstrumenten (waaronder de multidimensionale meetinstrumenten, de automatische weegwerktuigen en grote vloeistofmeters).[20]

Bevinding 7: De veranderingen in het aantal periodieke onderzoeken per categorie meetinstrumenten zijn in lijn met wat verwacht had mogen worden op grond van de uitkomsten van de risicoanalyse die in 2012 is uitgevoerd.

Op grond van het totaal aantal opgestelde meetinstrumenten per categorie en de ontwikkeling in de tijd van het aantal uitgevoerde periodieke controles, kunnen we inzichtelijk maken op welke wijze Verispect de resultaten uit de risicoanalyse heeft vertaald naar een gedifferentieerde prioritering van de toezichtactiviteiten. In de tabel hierna laten we dit zien door het percentage meetinstrumenten dat per categorie jaarlijks wordt onderzocht (ten opzichte van het totaal aantal opgestelde meetinstrument) tussen 2011 en 2014 te vergelijken.

	Aantal controles ten opzichte van het totaal aantal opgestelde meetinstrumenten	2011	2014
Industrie	Middelgrote weegwerktuigen	25%	16%
	Automatische weegwerktuigen (weegmachines)	27%	30%
	Multidimensionale meetmiddelen	32%	39%

[20] Verispect, Risicoanalyse voor toezicht- en handhavingsbeleid voor de Metrologiewet, versie 2 augustus 2012, p. 10.

	Weegbruggen	13%	20%
	Bijzondere weegwerktuigen	20%	23%
	Grote vloeistofmeters	28%	11%
Consument	Benzinepompen	20%	10%
	LPG-installaties	19%	8%
	Kleine weegwerktuigen consumenten	25%	9%

Tabel 4. Percentage meetinstrumenten dat jaarlijks wordt onderzocht.

Op basis van de tabel valt te constateren dat van de drie typen meetinstrumenten in de consumentensector in 2014 8% tot 10% per categorie werd onderzocht. Aan het begin van de evaluatieperiode (2011) was dit ongeveer twee keer zo veel. Het aantal controles in die categorieën is meer dan gehalveerd in 2014 ten opzichte van 2011. In 2011 zijn bijna 29.000 controles uitgevoerd bij meetinstrumenten in de consumentensector, in 2014 waren dat er nog maar iets meer dan 12.000.

Ten aanzien van de zes categorieën meetinstrumenten in de industrie is te constateren dat 11% tot 39% per categorie is onderzocht in 2014. Het aandeel onderzochte meetinstrumenten in deze categorieën is dus hoger dan bij de meetinstrumenten in de consumentensector (waar dit percentage op 8% tot 10% ligt). Waar in de consumentensector geldt dat het percentage gecontroleerde meetinstrumenten in alle categorieën is afgenomen, geldt voor de industrie dat het percentage gecontroleerde meetinstrumenten bij vier categorieën is toegenomen, namelijk bij de automatische weegwerktuigen, bij de bijzondere weegwerktuigen, bij de weegbruggen en bij de multidimensionale meetinstrumenten.[21] Voor de categorieën middelgrote weegwerktuigen en de grote vloeistofmeters geldt echter een soortgelijke afname van het percentage gecontroleerde meetinstrumenten. Deze afname is verklaarbaar omdat voor deze twee categorieën meetinstrumenten geldt dat er volgens de uitgevoerde risicoanalyse - net als bij de meetinstrumenten in de consumentensector - een relatief laag risico is als het gaat om (kans en effect op) non-conformiteit met betrekking tot de meeteigenschappen.[22]

De hiervoor beschreven ontwikkelingen zijn in lijn met de verschuivingen die verwacht mogen worden op grond van de risicoanalyse die in 2012 is uitgevoerd. In die risicoanalyse is naar voren gekomen dat de risico's bij de meetinstrumenten in de consumentensector en bij de middelgrote weegwerktuigen en de grote vloeistofmeters relatief gezien het laagst zijn.

Bevinding 8: De risicoanalyse en -beoordeling zal volgens Verispect eens in de vier jaar herhaald worden, maar wij constateren dat deze handelswijze niet is geëxpliciteerd. Bij de in 2012 uitgevoerde risicoanalyse is nog een aantal inhoudelijke kanttekeningen te plaatsen.

[21] Van multidimensionale weegwerktuigen zijn er relatief gezien zeer weinig opgesteld in Nederland.

[22] Zie: Verispect, Risicoanalyse voor toezicht- en handhavingsbeleid voor de Metrologiewet, versie 2 augustus 2012, tabel 2 op p. 5 en grafiek 1 op p. 7.

De risicoanalyse is eenmalig uitgevoerd in 2012. Op grond daarvan heeft herprioritering van de toezichtcapaciteit plaatsgevonden.

Verispect geeft aan zich voorgenomen te hebben om eens in de vier jaar het volledige proces van risicobeoordeling te doorlopen. Wij constateren dat dit voornemen niet is geformaliseerd of vastgelegd.

Systematische en periodieke herijking van de risico's achten wij van belang omdat risico's kunnen veranderen (bijvoorbeeld omdat markten zich ontwikkelen of omdat ondernemers zich mogelijk anders gaan gedragen als gevolg van het economisch tij waarin hun bedrijf zich bevindt) en omdat er periodiek weer nieuwe informatie beschikbaar komt over de risico's (bijvoorbeeld veranderingen in de nalevingspercentages of risico's die naar voren zijn gekomen als gevolg van markttoezichtactiviteiten). Verispect geeft aan bij het opstellen van het jaarplan en het verdelen van de toezichtcapaciteit rekening te houden met de ontwikkeling van de nalevingspercentages en rekening te houden met signalen die zijn verkregen via bijvoorbeeld Samenwerkers en via de platforms waar uitwisseling met de sector plaatsvindt.

Bij de uitgevoerde risicoanalyse plaatsen we de volgende inhoudelijke kanttekeningen:

- De aandacht gaat uit naar het analyseren van de verschillen in risico tussen de negen typen meetinstrumenten die Verispect onderscheidt, met als doel te bezien bij welke meetinstrumenten de risico's relatief groot zijn ten einde de toezichtinspanningen daar meer op te gaan richten. Echter, er is geen expliciet onderscheid gemaakt tussen branches of doelgroepen binnen de categorieën meetinstrumenten, zoals Verispect zelf ook al constateert.[23] Zo wordt in de risicoanalyse opgemerkt dat er binnen de categorie vloeistofmeters in de industrie grote diversiteit bestaat tussen branches: in de ene branche is het beter geregeld dan in de andere branche.[24] Ondanks deze geconstateerde verschillen, lijkt de score te worden gemiddeld voor alle branches. Een gevolg van deze keuze kan zijn dat er blinde vlekken ontstaan.
- De kans wordt nu alleen bepaald aan de hand van historische gegevens over de naleving: de nalevingspercentages in de afgelopen periode.[25] Een completer zicht op de kans van een risico ontstaat als de analyse wordt aangevuld met een theoretisch perspectief. Dit perspectief gaat in op bijvoorbeeld het belang van overtreding (levert het de ondernemer geld op?) en de consequenties van overtreding (in termen van boetes, reputatieschade en gederfde omzet).
- Bij de risicoanalyse wordt bij de effectbepaling het aantal meetinstrumenten meegenomen. Dat leiden wij af uit de toelichting op de lage score voor de multidimensionale meetinstrumenten: 'De reden voor een lage score is dat het aantal meetinstrumenten dat thans wordt gebruikt nog zeer gering is en daarmee wordt het effect van een onjuist meetresultaat op macro niveau eveneens klein'.[26] Echter, de consequentie is dat meetinstrumenten waarvan er weinig zijn uiteindelijk relatief laag scoren op effect en vervolgens (verderop in de analyse) niet meer duidelijk te herleiden is of de lage score op effect wordt veroorzaakt door het gegeven dat er heel weinig van dit soort meetinstrumenten zijn opgesteld in Nederland (waarbij het effect per meetinstrument nog steeds heel hoog kan zijn) of de lage score op effect wordt veroorzaakt doordat het effect bij een non-conformiteit van één meetinstrument laag is (omdat de financiële schade gering is in het geval van een foute meting). Een alternatief is om bij de risicobeoordeling een duidelijk onderscheid te hanteren tussen deze twee afzonderlijke factoren.

---

[23] Verispect, Risicoanalyse voor toezicht- en handhavingsbeleid voor de Metrologiewet, versie 2 augustus 2012, p. 10.

[24] Verispect, Risicoanalyse voor toezicht- en handhavingsbeleid voor de Metrologiewet, versie 2 augustus 2012, p. 6.

[25] Verispect, Risicoanalyse voor toezicht- en handhavingsbeleid voor de Metrologiewet, versie 2 augustus 2012, p. 4 en 5.

[26] Verispect, Risicoanalyse voor toezicht- en handhavingsbeleid voor de Metrologiewet, versie 2 augustus 2012, p. 5.

3.1.6. Toezichtstrategie

Bevinding 9: Een expliciete en onderbouwde toezichtstrategie ontbreekt als het gaat om de inzet op toezicht in gebruik versus markttoezicht en als het gaat om de keuze voor vormen van repressief toezicht (handhaving) versus preventief toezicht (zoals voorlichting).

Wij constateren dat er binnen het toezicht in gebruik een onderbouwde prioritering van controles plaatsvindt, gebaseerd op de risicoanalyse uit 2012. Dit heeft geresulteerd in een onderbouwde accentverschuiving: er is meer nadruk komen te liggen op controles bij weeginstrumenten in de industrie. Hier voert Verispect in een aantal gevallen naast een volledig onderzoek nog een extra controle uit op formele aspecten (verzegeling en merktekens). Daar tegenover vindt minder toezicht in de consumentensector plaats. Naar aanleiding van de risicoanalyse heeft Verispect ook een nieuw toezichtbeleid geformuleerd (dat sinds 2013 in het Jaarplan en Jaarverslag is opgenomen). Dit toezichtbeleid maakt duidelijk dat Verispect het toezicht inricht op basis van drie onderdelen:

- Toezicht op basis van risico's; toezicht wordt geïntensiveerd bij instrumenten met een relatief hoog risico en vice versa;
- Toezicht om het metrologisch systeem in stand te houden; om het vertrouwen van met name bedrijven in het metrologisch systeem te borgen, is het van belang om een deel van de toezichtcapaciteit aan te wenden om op formele aspecten te controleren (daar waar de naleving het laagst is);
- Toezicht om de kwaliteit van opgestelde meetinstrumenten te kunnen monitoren; om effectief toezicht te kunnen uitvoeren, is het nodig om voldoende basiscontroles te blijven uitvoeren, in de vorm van een beperkte (maar representatieve) steekproef.

Ook constateren we dat er meer aandacht is gekomen voor markttoezicht. Dit uit zich in een aantal concrete onderzoeken en projecten, dat Verispect zowel op nationaal niveau als in internationaal verband heeft uitgevoerd. Als de toename van het markttoezicht in aantal uren wordt beschouwd, dan is te zien dat het aantal uren in de afgelopen jaren bijna is verdubbeld (van zo'n 600 uren in 2012 naar ruim 1.000 uren in 2014). Tegelijkertijd neemt het aantal uren in toezicht in gebruik af (van ruim 29.000 uren in 2012 naar zo'n 24.000 uren in 2014).

Verispect geeft aan dat de huidige toezichtstrategie, die is gebaseerd op de risicoanalyse uit 2012, de basis vormt voor de verdeling van de toezichtcapaciteit over de verschillende onderdelen van het toezicht. Wij constateren echter dat de capaciteit voor het markttoezicht thans slechts 4% bedraagt van de capaciteit die wordt ingezet op toezicht in gebruik. Het is onduidelijk op basis van welke afweging Verispect is gekomen tot de huidige inzet van mensen en middelen op markttoezicht. Wij veronderstellen overigens dat de huidige samenstelling van het personeelbestand van Verispect momenteel niet voldoende is toegerust voor een verdere uitbreiding van het markttoezicht, ten opzichte van het toezicht in gebruik. Immers, het toezicht in gebruik wordt op een ander (opleidings)niveau uitgevoerd dan het markttoezicht. Voor het markttoezicht wordt voor het overgrote deel gebruik gemaakt van medewerkers met HBO/WO-niveau (in 2014 765 uur HBO/WO niveau, ten opzichte van 250 uur MBO-niveau).[27]

Wij constateren ook dat een expliciete strategische afweging ontbreekt tussen enerzijds vormen van repressief toezicht (controles, handhaving of zelfs beloning) en anderzijds de verschillende mogelijkheden voor preventief toezicht (waaronder zelfregulering, voorlichting of transparantie). Ter illustratie het volgende voorbeeld: de niet-naleving (met name op de formele aspecten) kan voor een belangrijk deel worden

[27] Jaarverslag Verispect 2014.

verklaard door onwetendheid van de gebruiker, zo blijkt uit onderzoek van Verispect. Dit pleit voor intensivering van de voorlichting richting gebruikers, en dan niet alleen tijdens de controlebezoeken maar juist ook separaat daarvan. Intensievere voorlichting – in aanvulling op de voorlichting tijdens controlebezoeken – kan eraan bijdragen dat gebruikers in de eerste plaats beter op de hoogte zijn van de eisen die vanuit de Metrologiewet worden gesteld, waarop Verispect (al dan niet periodiek) komt controleren en wat de eventuele sancties zijn. Het is hierbij van belang om inzicht te krijgen in de verschillende doelgroepen en de wijze waarop (en waarover) die doelgroepen het beste geïnformeerd kunnen worden. In de tweede plaats stelt het de gebruikers in staat om ook hun leverancier of fabrikant aan te spreken op diens verantwoordelijkheden. Een expliciete onderbouwing voor de wijze waarop (en de omvang waarin) Verispect in de evaluatieperiode de verschillende toezichtinterventies heeft ingezet ontbreekt echter. Om deze expliciete afweging te kunnen maken is het nodig om verklaringen voor non-conformiteiten (te blijven) onderzoeken en is het nodig om het effect (en de kosten) van de verschillende vormen van preventief of repressief toezicht in kaart te brengen.

3.1.7. Doelmatigheid

Bevinding 10: Verispect heeft voldoende voorzieningen voor een doelmatige werkwijze.

Het budget van Verispect is teruggelopen van €2,57 mln. (2011) naar €2,49 mln. (jaarplan 2014). Dit is een budgetafname van ongeveer 3% (2,87%). Daarnaast is het uurtarief gestegen (van €86,81 in 2011 naar €88,88 in 2014). Wij zien in de werkwijze van Verispect verschillende indicaties die wijzen op een doelmatige taakuitvoering.

- Prioritering op basis van risicoanalyse. Een eerste voorziening voor doelmatigheid is de prioritering van het toezicht in gebruik op basis van een risicoanalyse (zie hiervoor paragraaf 3.2.5). Hierdoor heeft het toezicht zich meer gefocust op die sectoren waar de beredeneerde relatieve impact van controle het grootst is.
- Nieuw handhavingsbeleid (met minder waarschuwingen). Een tweede (potentiële) voorziening voor doelmatigheid is het nieuwe handhavingsbeleid, waarbij Verispect minder vaak de hercontroles zal herhalen, en na 2 (maximaal 3) hercontroles een last onder dwangsom zal opleggen (zie hiervoor ook paragraaf 3.2.4). In potentie levert dit doelmatigheidswinst op. De afschrikwekkende werking zou ertoe kunnen leiden dat gebruikers de non-conformiteit eerder herstellen dan hiervoor.
- Databestand voor nieuwe locaties. In 2014 heeft Verispect een extern databestand aangeschaft, dat inzicht biedt in nieuwe locaties van meetinstrumenten in de consumentensector. Deze locaties (een selectie daarvan) worden door Verispect aan het VIS toegevoegd, en daarmee meegenomen in de steekproefsgewijze controles. Nu Verispect -vanwege de steekproefsgewijze controles- niet meer in staat is om zich een zo volledig mogelijk beeld te verschaffen van nieuwe locaties, voorziet de database hierin.
- Monitoring doorlooptijden van controleurs. Aan de hand van het track- and tracingsysteem van de controleurs, voert Verispect steekproefsgewijs controles uit van de doorlooptijden van controleurs. Op basis hiervan, en samen met de urenregistratie kan Verispect de efficiëntie van de controleurs bewaken. Dit was ook in de vorige evaluatieperiode reeds het geval.
- Systeem van Samenwerkers. Het systeem van Samenwerkers levert een belangrijke voorziening voor doelmatigheid. Afhankelijk van de verstreken tijd tussen het aanbrengen van de samenwerkingssticker door de Samenwerker en de controle door Verispect, houdt de controleur rekening met de bevindingen van de Samenwerker. Een technisch meetonderzoek hoeft hierdoor tijdens de controle in een groot aantal gevallen niet meer te worden uitgevoerd. Een volledig onderzoek (inclusief meeteigenschappen) is wel nodig wanneer een instrument in een risico-categorie valt, ongeacht een eventuele samenwerkingssticker. Daarnaast kunnen Samenwerkers een belangrijke bijdrage leveren bij het

aanleveren van marktinformatie. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de groente- en fruitsector dat Verispect in 2014 heeft uitgevoerd, en waarbij Samenwerkers een belangrijke bijdrage hebben geleverd bij het in kaart brengen van waar en door wie in deze sector weegschalen worden gebruikt. Het systeem van Samenwerkers bestond overigens ook al in de vorige evaluatieperiode.
- Meterpoolsysteem. Het systeemtoezicht in de Nutssector stelt Verispect in staat om met beperkte capaciteit toezicht te houden op ongeveer 7,5 miljoen KWh-meters en 6,5 miljoen gasmeters. Hierbij maakt Verispect gebruik van een meterpool: de meters worden ingedeeld in groepen van bouwjaar en per groep meters wordt periodiek (bijvoorbeeld eens in de vijf jaar) een steekproefsgewijze controle uitgevoerd, onder verantwoordelijkheid van de meterpoolcoördinatoren. Verispect heeft samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de coördinatoren van deze pools en houdt hier toezicht op.

Wanneer we kijken naar doelmatigheid in termen van het aantal controles dat Verispect jaarlijks uitvoert, constateren we een forse daling van het aantal controles. Waar er in 2011 en 2012 meer dan 36.000 periodieke controles zijn uitgevoerd, is er in 2013 sprake van ongeveer 25.000 periodieke controles en in 2014 van ongeveer 18.000 controles. Dat is een halvering. Deze halvering is niet (uitsluitend) te verklaren door de afname van het budget en de verschuiving van toezicht in gebruik naar markttoezicht. Toch mag uit de daling van het aantal controles niet geconcludeerd worden dat de doelmatigheid zou zijn afgenomen. Er zijn verschillende factoren die deze afname verklaren.

- De controles zijn uitgebreider en meer diepgaand geworden. Bijvoorbeeld omdat steeds meer meetinstrumenten ingewikkelde softwarecomponenten bevatten. Maar ook omdat de controleur, door de opkomst van markttoezicht, een beoordeling moet maken van de kans dat een non-conformiteit het gevolg is van een fout bij de fabrikant. Verder nemen controleurs sinds 2013 na vaststelling van een non-conformiteit bij de eigenaar een enquête af waarin de controleur de verklaring(en) voor de non-conformiteit inventariseert. Tot slot is ook de rapportage over het controlebezoek uitgebreider geworden.
- Door het risico-gebaseerde toezicht wordt een specifiekere selectie van locaties in een bepaalde regio gemaakt die door de controleur moeten worden bezocht: locaties waar het risico op niet-naleving relatief groter is (bijvoorbeeld bij adressen waar geen Samenwerker actief is). Een nadeel hiervan is dat de controleur langere reistijden tussen de locaties heeft dan voorheen. Voorheen werd de controleur gevraagd om in een bepaalde regio bepaalde typen meetinstrumenten te gaan controleren, waarbij de controleur alle locaties kon bezoeken en de reistijd kort was (en daardoor relatief veel controles per dag konden worden verricht). Het voordeel is dat het toezicht zich op deze wijze meer kan richten op die adressen waar de risico's relatief hoog zijn. Een ander voordeel is dat gebruikers er niet meer vanuit kunnen gaan dat ze periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) worden bezocht door Verispect. Dat had namelijk als nadeel dat de gebruikers de controle door Verispect zouden kunnen beschouwen als een gratis periodieke controle van hun meetinstrument en daardoor in mindere mate geneigd waren om zelf keuringen of onderhoud te laten uitvoeren aan hun meetinstrumenten.

Door deze ontwikkelingen in de diepgang en prioritering van de controles is de vergelijking van het aantal controles in de verschillende jaren niet heel geschikt om de doelmatigheid mee vast te stellen.

3.2. Doeltreffendheid SodM en IGZ

Bij de inwerkingtreding van de Metrologiewet is de keuze gemaakt om het toezicht op de deelterreinen mijnbouw en gezondheidszorg te beleggen bij sectorspecifieke toezichthouders (SodM respectievelijk IGZ), om zo de toezichtlast voor onder toezicht gestelden te beperken.[28] Het achterliggende idee is dat degene die aan het toezicht is onderworpen dan maar met één toezichthouder te maken heeft en dat de toezichthouder beschikt over uitvoerige sectorkennis, die kan worden benut bij het vormgeven van het toezicht ten aanzien van metrologie.[29]

Bevinding 11: Er zijn geen klachten of signalen binnengekomen bij SodM die duiden op non-conformiteiten bij de vloeistofmeetinstrumenten waarop SodM in het kader van de Metrologiewet toezicht houdt. Ook bij IGZ zijn er naar eigen zeggen in de periode 2011-2014 geen meldingen of klachten bekend die wijzen op non-conformiteiten.

In de evaluatieperiode 2011-2014 vielen zes vloeistofmeetinstallaties (opgesteld op drie locaties waar aardolie en aardgascondensaat wordt gewonnen) onder het toezicht van SodM op grond van de Metrologiewet. Dit betreft overigens een klein aantal in vergelijking tot het aantal gasmeetinstallaties waarop SodM toezicht houdt op basis van de Mijnbouwwet. Er zijn in de evaluatieperiode geen signalen/klachten binnengekomen bij SodM over mogelijke non-conformiteiten met betrekking tot deze vloeistofmeetinstallaties.

IGZ houdt toezicht op bepaalde niet-automatische weegwerktuigen die in de gezondheidszorg worden gebruikt. Het gaat om niet-automatische weegwerktuigen met een meettaak ten behoeve van:

- het bepalen van de massa in de medische praktijk voor het wegen van patiënten voor observatie, diagnose en medische behandelingen;
- het bepalen van de massa voor de vervaardiging van medicijnen op voorschrift in de apotheek en het bepalen van de massa tijdens analyses die in medische en farmaceutische laboratoria worden uitgevoerd;
- het bepalen van de massa van een lichaam met gebruikmaking van de werking van de zwaartekracht op dat lichaam, waarbij voor het wegen tussenkomst van een bedienaar noodzakelijk is, al dan niet vergezeld gaand van het bepalen van met de massa verband houdende grootheden, hoeveelheden, parameters of kenmerken.[30]

Er zijn bij IGZ geen meldingen of klachten bekend uit de periode 2011-2014 ten aanzien van het functioneren van meetinstrumenten op grond van de Metrologiewet.[31] Als er al signalen zouden zijn binnengekomen bij het meldpunt van IGZ, dan zijn het er heel weinig en is het weinig significant volgens IGZ. Ter vergelijking: op het thema ‘medische technologie’ zijn er in 2014 bij het meldpunt van IGZ circa 3600 meldingen binnengekomen.

Er zijn geen signalen bekend dat zich in de evaluatieperiode misstanden hebben voorgedaan op het terrein van metrologie ten aanzien van de meetinstrumenten waarop deze sectorspecifieke toezichthouders toezicht houden.

Bevinding 12: De toezichtstrategie van IGZ wijkt af van die SodM en Verispect in de zin dat IGZ alleen signaal gedreven optreedt en geen steekproefsgewijze controles doet.

[28] Zie: Metrologiewet, artikel 28.

[29] Bron: Memorie van Toelichting bij de Metrologiewet.

[30] Zie: Meetinstrumentenbesluit I, artikel 3 en 5.

[31] In de voorgaande evaluatieperiode, 2007-2010, zijn twee meldingen binnengekomen.

SodM heeft in de periode 2011-2014 twee inspectiebezoeken uitgevoerd in het licht van Metrologiewet (in 2011) en IGZ heeft geen enkele inspectie verricht in het licht van de Metrologiewet. Ter vergelijking: Verispect voerde in 2014 meer dan 18.000 inspecties uit.

Voor zowel SodM als IGZ geldt dat dit een bewuste keuze is. Toch zijn er twee verschillen. Ten eerste zijn bij SodM de meetinstrumenten expliciet meegenomen in de risicoanalyse en is dat bij IGZ niet het geval. Ten tweede heeft SodM gekozen voor periodiek toezicht (inspectiebezoeken eens in de 4 à 5 jaar) en heeft IGZ gekozen voor signaal gedreven toezicht (zonder signaal of melding geen inspectie). Hierna wordt dit zowel voor SodM als IGZ nader toegelicht.

IGZ

IGZ hanteert voor wat betreft de Metrologiewet een reactieve toezichtstrategie. Dat betekent dat alleen op basis van meldingen toezicht wordt gehouden. Omdat er geen meldingen zijn geweest in de periode 2011-2014 heeft IGZ niet opgetreden en zijn geen inspecties uitgevoerd.

IGZ heeft aangegeven dat zij de aandacht richt op de die plekken in het toezichtsveld waar de risico's voor de patiëntveiligheid het grootst zijn. IGZ noemt dat risicogestuurd toezicht. De afweging of op een bepaald thema al dan niet capaciteit wordt ingezet en in welke mate is afhankelijk van de (relatieve) grootte van de risico's die worden gezien. De risicoafweging is daarmee relatief en sectorbepaald.

Het feit dat IGZ geen signalen zegt te krijgen over de meetinstrumenten vallend onder de Metrologiewet, maakt dat het risico als relatief laag wordt geclassificeerd en maakt dat IGZ er niet pro-actief op toeziet. Doordat er geen meldingen zijn is het risico volgens IGZ bovendien niet naar voren gekomen in de brede risicoanalyse die IGZ uitvoert ten behoeve van het risico gebaseerde toezicht.

De Metrologiewet wordt overigens niet expliciet genoemd in de risicoanalyse. Ook is niet in andere documenten van IGZ terug te vinden dat het risico op grond van de Metrologiewet als laag wordt geschat. IGZ geeft daarover aan dat de risico-afweging start in de hoogste risico-regionen en dat ook voor veel categorieën Medische Hulpmiddelen geldt dat IGZ niet een expliciete risico-afweging maakt (in het geval het risico als laag wordt gekwalificeerd).

Op grond van het voorgaande wordt door IGZ dus geen steekproefsgewijs (proactief) toezicht gehouden. Daardoor zijn ook geen nalevingspercentages bekend (betreffende de meetinstrumenten waarop IGZ toezicht houdt). IGZ geeft bovendien aan te vermoeden dat voor cruciale meetinstrumenten zal gelden dat de werking ervan al via andere voorzieningen (keuringen/audits) zal worden geborgd.

SodM

SodM heeft in 2011 een controle uitgevoerd bij twee mijnondernemingen.[32] Bij deze controles zijn geen onregelmatigheden aangetroffen. De eerstvolgende controles zijn gepland vanaf maart 2015. Deze controles in het kader van de Metrologiewet (zoals die in 2011 hebben plaatsgevonden) worden door SodM gecombineerd met andere toezichttaken die gelijktijdig worden uitgevoerd (bundeling van toezicht).[33]

---

[32] Deze controle vond plaats in het kader van interne overdracht van de taak van de ene medewerker naar de andere medewerker.

[33] Controles voor de Metrologiewet worden bijvoorbeeld gecombineerd met controles op gasmeetinstallaties en er wordt vooraf geïnventariseerd of er nog andere inspectiepunten openstaan. Deze inspectiepunten worden dan tijdens een inspectiebezoek

Bij het opstellen van het Meerjarenplan 2012-2016 heeft SodM gebruik gemaakt van een risicoanalyse. In die risicoanalyse, waarin elementen van de Tafel van 11-methode worden gebruikt, is bepaald dat het risico ten aanzien meetinstrumenten die onder de Metrologiewet vallen gering is (categorie D). De kans op non-conformiteiten bij mijnbouwkundige meetinstrumenten wordt heel klein geacht. Dat komt omdat de klanten de hoeveelheid vloeistof die zij ontvangen ook zelf meten en onregelmatigheden dus daardoor aan het licht zullen komen. Daarnaast is geconstateerd dat de desbetreffende organisaties zoveel profijt hebben bij een goede meting, dat er voldoende prikkels zijn te zorgen dat de meetinstrumenten goed functioneren.

Categorie D betekent dat alleen wordt opgetreden in het geval van concrete signalen (reactief toezicht). Echter, omdat er een wettelijke verplichting is voor de minister om elke vier jaar een verslag uit te brengen over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van het functioneren van de organisaties (en daarmee om het toezicht op de Metrologiewet vierjaarlijks te evalueren), heeft SodM besloten om de meetinstrumenten waar SodM verantwoordelijk voor is te categoriseren als C. Dat betekent namelijk dat er eens in de 4 à 5 jaar een controle wordt uitgevoerd (in plaats van dat er alleen signaal gedreven toezicht plaatsvindt).

Bevinding 13: Er is geen goede onderbouwing aangetroffen voor het verschil tussen het proactieve toezicht door Verispect (en SodM) enerzijds en het reactief signaal gedreven toezicht door IGZ anderzijds.

Er wordt proactief steekproefsgewijs toezicht gehouden op de meetinstrumenten waarop Verispect en SodM toezien (waaronder bijvoorbeeld weegschalen in supermarkten), maar tegelijkertijd wordt er geen proactief steekproefsgewijs toezicht gehouden op weegschalen in bijvoorbeeld apotheken (die worden gebruikt voor de vervaardiging van medicijnen op voorschrift) en medische en farmaceutische laboratoria (voor analyses).

Dit feit op zich is niet problematisch, zo lang er een goede, expliciete onderbouwing voor dit verschil in werkwijze kan worden gegeven. Bijvoorbeeld omdat de kans op non-conformiteiten in de gezondheidszorg kleiner is (bijvoorbeeld omdat meetinstrumenten al periodiek en frequent worden gekalibreerd of omdat afwijkingen opvallen omdat bij diagnose of behandeling meerdere metingen plaatsvinden).

Echter, deze onderbouwing is thans niet aanwezig. Het verschil lijkt niet door een assessment van risico's te worden verklaard, maar doordat het toezicht bij verschillende toezichthouders is belegd (Verispect versus IGZ), die ieder een eigen toezichtfilosofie hanteren (proactief steekproefsgewijs toezicht versus reactief signaal gedreven toezicht) en het ieder in hun eigen organisatie moeten afwegen tegen andere prioriteiten.

We merken overigens op dat in de vorige evaluatie ook reeds als aandachtspunt was meegegeven dat de taak op het gebied van metrologie explicieter in de afwegingen binnen IGZ zou moeten worden meegenomen. Ook is daarbij gewezen op de mogelijkheid die het ministerie van EZ heeft om IGZ te verzoeken om te rapporteren hierover.[34] Wij constateren dat aan dit aandachtspunt geen invulling is gegeven. Overigens is de invulling van de toezichttaak de eigen verantwoordelijkheid van IGZ.[35]

Bevinding 14: IGZ voldoet niet aan artikel 29 van de Metrologiewet.

---

meegenomen. Overigens merken we volledigheidshalve op dat de desbetreffende mijnondernemingen in de periode 2011-2014 geen klachten hebben ingediend over het optreden van SodM bij SodM of het ministerie van EZ.

[34] Zie: brief van minister Verhagen bij aanbieden evaluatierapport aan Tweede Kamer d.d. 30 januari 2012, Kamerstuk 33159, 31-12-2012.

[35] Er heeft geen afstemming tussen IGZ en met het Ministerie van EZ plaatsgevonden in de periode 2011-2014. De contactpersonen bij het Ministerie van EZ zijn ook niet bekend bij IGZ. Tussen SodM en het Ministerie van EZ vindt overigens wel overleg plaats over het meerjarenprogramma en de jaarlijkse werkplannen, maar niet specifiek over metrologie.

In aanvulling op het voorgaande heeft IGZ geen werknemers aangewezen die belast zijn met het toezicht op de Metrologiewet en is - dus - ook geen besluit tot aanwijzing van werknemers door IGZ in de Staatscourant geplaatst. Daarmee wordt geen invulling gegeven aan de wettelijke bepaling en in artikel 29 van de Metrologiewet, lid 1 en 2. SodM heeft overigens wel werknemers aangewezen die belast zijn met het toezicht op de Metrologiewet (conform artikel 29 van de Metrologiewet).

3.3. Doeltreffendheid aangewezen instanties

Ten opzichte van de vorige evaluatie hebben zich geen veranderingen voorgedaan in de taken en bevoegdheden van de aangewezen instanties, wel in het aantal Nederlandse aangewezen instanties. In de vorige evaluatieperiode waren er zes aangewezen instanties: NMi Certin, Kalibra, Kema, SGS, Kiwa en Tanktech. Inmiddels zijn dit er vijf: Tanktech is geen aangewezen instantie meer. Kema betreft thans Kema Nederland.

De aard en de omvang van de activiteiten verschilt sterk tussen de aangewezen instanties. Waar NMi Certin bevoegd is om alle conformiteitsbeoordelingen uit te voeren, zijn de andere aangewezen instanties veelal voor één of enkele modules voor specifieke geregelde meetinstrumenten bevoegd. Waar sommige aangewezen instanties per jaar één (of geen) of een tiental certificaten afgeven, ligt dit aantal voor andere aangewezen instanties op meer dan 100 of zelfs meer dan 300 per jaar.

3.3.1. Kwaliteit van de uitvoering

Bevinding 15: De werkwijze van de aangewezen instanties ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is ongewijzigd. Er is voldoende aanleiding te veronderstellen dat kwaliteit en doeltreffendheid onverminderd hoog zijn.

Alle aangewezen instanties zijn geaccrediteerd en worden jaarlijks door de Raad voor Accreditatie aan een audit onderworpen. Naast de accreditatie hebben de aangewezen instanties, net als in de vorige evaluatieperiode ook interne audits en kwaliteitssystemen. Ze beschikken over klachten- en bezwaarregelingen en voeren klanttevredenheidsonderzoeken uit.

Het aantal klachten over het functioneren van de aangewezen instanties is onverminderd laag. Hetzelfde geldt voor ingediende bezwaren en/of beroepen tegen beslissingen van aangewezen instanties. Dit vormt een indicatie voor de kwaliteit van de werkwijze. Ook hebben we van fabrikanten, leveranciers en erkende keurders - die we in het kader van dit onderzoek hebben uitgenodigd om feedback te geven – nauwelijks tot geen klachten ontvangen over de zorgvuldigheid van de werkwijze. Een relevant verschil met Verispect en de sectorspecifieke toezichthouders is overigens dat de aangewezen instanties er ook vanuit commercieel oogpunt belang bij hebben dat hun klanten tevreden zijn. Hun klanten kunnen bijvoorbeeld ook kiezen voor het laten uitvoeren van de conformiteitsbeoordelingen door een andere aangewezen instantie in Nederland of één van de andere aangewezen instanties uit andere Europese lidstaten.

Verder voldoen de aangewezen instantie aan hun wettelijke verantwoordingsverplichting richting het ministerie van EZ, en geven tevens gehoor aan formele verzoeken van het ministerie om informatie. In hun jaarlijkse verantwoordingsrapportages maken de aangewezen instanties transparant hoeveel certificaten zij hebben afgegeven en/of hoeveel kwaliteitssystemen zij hebben beoordeeld. Daarnaast rapporteren ze over het aantal ontvangen klachten of bezwaren, de aard van die klachten en hoe daarmee is omgegaan.

Het markttoezicht dat door Verispect wordt uitgevoerd, voorziet in een extra kwaliteitsprikkel richting de aangewezen instanties. Signalen over een (mogelijke) onvolkomenheid in de conformiteitsbeoordeling worden door Verispect aan het ministerie van EZ teruggekoppeld. In de rol van opdrachtgever treedt EZ hierover met de betreffende aangewezen instantie in overleg. Het ministerie van EZ zegt tevreden te zijn over de adequate wijze waarop aangewezen instanties in voorkomende gevallen met de klachten of signalen uit het markttoezicht zijn omgegaan. Dergelijke feedback vanuit het markttoezicht heeft zich gedurende de evaluatieperiode reeds een aantal keren voorgedaan. De verwachting is dat dit in de toekomst in omvang zal toenemen. Zowel het ministerie van EZ als Verispect als de aangewezen instanties zijn van mening dat dit een extra kwaliteitscheck in het systeem van de metrologie vormt.

Bevinding 16: Nationale en internationale samenwerking is grotendeels onveranderd. Het overleg tussen de aangewezen instanties en EZ heeft sinds de vorige evaluatieperiode niet meer plaatsgevonden.

Aangewezen instanties treffen elkaar en andere organisaties in nationale sectorspecifieke overleggremia. Voorbeelden hiervan zijn de Platformen Vloeistof, Energie en Nuts, NEN commissies (bijvoorbeeld de commissie Flow), maar ook VLW-(Vereniging Leveranciers van Weeginstrumenten) en FHI-(Federatie van technologiebranches)werkgroepen. Gedurende de vorige evaluatieperiode vond tussen het ministerie van EZ en de aangewezen instanties een jaarlijks Nobo-overleg plaats. Dit overleg heeft tijdens deze evaluatieperiode 2011-2014 niet plaatsgevonden. De aangewezen instanties die niet ook al in het kader van bijvoorbeeld WELMEC afstemming hebben met het ministerie, zouden graag zien dat EZ het Nobo-overleg weer zou hervatten.

Op internationaal niveau vindt afstemming en kennisuitwisseling plaats in Technische Commissies van OIML en in Nobomet. NMi Certin vervult de rol van voorzitter en secretaris van Nobomet en neemt in opdracht van het ministerie van EZ plaats in WELMEC werkgroepen. Sommige andere aangewezen instanties maken ook deel uit van een werkgroep, andere aangewezen instanties participeren uitsluitend in de mailinglist van WELMEC werkgroepen.

3.3.2. Systeem van erkende keurders

Bevinding 17: Tijdens de vorige evaluatie heeft een aantal erkend keurders opgemerkt dat de jaarlijkse audit die NMi Certin bij hen uitvoert inhoudelijk disproportioneel en te duur zou zijn. Wij constateren dat NMi Certin de inhoudelijke focus (en het tarief) van de audit heeft aangepast.

NMi Certin heeft tijdens de vorige evaluatie bevestigd dat de jaarlijkse audit inhoudelijk te zwaar was in verhouding tot de eisen die voor de erkend keurders gelden. NMi heeft daarop aangekondigd om de auditcyclus te herzien. In samenwerking met de brancheverenigingen VLW en FHI heeft NMi hierop een nieuwe uitvoeringsregeling voor erkende keurders opgesteld. Deze is in 2012 ingevoerd. De regeling heeft als doel om het kwaliteitssysteem van de erkend keurder alleen nog tijdens de initiële beoordeling vast te stellen, en jaarlijks uitsluitend op de naleving ervan te controleren. Alleen nog in geval van afwijkingen of wijzigingen wordt het kwaliteitssysteem inhoudelijk beoordeeld. De focus van de jaarlijkse audit verschuift met deze regeling naar de uitvoering van de keuring (in het veld). Dit heeft ertoe geleid dat NMi de tarieven van de jaarlijkse audit heeft bijgesteld. Wij constateren dat NMi Certin hiermee gehoor heeft gegeven aan de eerder geuite kritiek op de auditcyclus, en dat de nieuwe aanpak is afgestemd met VLW en FHI. Uit de mogelijkheid die onder meer erkend keurders hebben gekregen om input te leveren ten aanzien van het functioneren van het systeem rondom erkende keurders, is één signaal naar voren gekomen met betrekking tot de hoogte van de kosten. De geïnterviewde gaf aan de tarieven voor een jaarlijkse audit en tussentijdse wijzigingen van het certificaat nog steeds als te hoog te ervaren (en alleen betaalbaar voor grote onderhoudsbedrijven). Tot slot

zet een enkeling ook vraagtekens bij het systeem waarin een erkend keurder door een concurrent (namelijk de vakdeskundige van NMi Certin) wordt beoordeeld.

Bevinding 18: Verispect constateert tijdens toezicht in gebruik vaker onvolkomenheden in de herkeuring van meetinstrumenten door erkend keurders.

Herkeuringen kunnen worden uitgevoerd door een erkend keurder of door een aangewezen instantie. In de praktijk worden veel herkeuringen uitgevoerd door een erkend keurder. Afhankelijk van het soort overtreding dat Verispect bij het meetinstrument heeft vastgesteld dient de herkeuring door een erkend keurder met een volledige bevoegdheid dan wel met een beperkte bevoegdheid te worden uitgevoerd. Een volledige bevoegdheid is bijvoorbeeld nodig wanneer de volledige conformiteit van het meetinstrument opnieuw dient te worden aangetoond (gelijk aan de initiële conformiteitsbeoordeling).

Verispect constateert tijdens de hercontroles vaker dat de reparatie niet volledig is uitgevoerd door de erkend keurder. Verispect ziet hiervoor twee mogelijke verklaringen. In de eerste plaats neemt de complexiteit van meetinstrumenten (met ingewikkelde softwaresystemen) steeds verder toe. Dat maakt ook de reparatie complexer. In het geval dat er door de erkend keurder na afloop van herkeuring een samenwerkingssticker is aangebracht, spreekt Verispect de erkend keurder overigens rechtstreeks aan op de aangetroffen onvolkomenheid. In de tweede plaats vraagt Verispect zich af of met name erkend keurders met een beperkte bevoegdheid over de juiste en volledige informatie beschikken op het moment dat zij de herkeuring moeten uitvoeren. Indien dit niet het geval is, zou ofwel de informatietoegang voor erkend keurders ofwel (de houdbaarheid van) het onderscheid tussen een beperkte en een volledige bevoegdheid tegen het licht gehouden moeten worden.

3.3.3. Aandachtspunten in internationale context

Bevinding 19: De uitdagingen die aangewezen instanties zelf zien, liggen vooral op Europees niveau.

Wij constateren dat de kwaliteit van de werkwijze van de Nederlandse aangewezen instanties onverminderd hoog is. Dit vormt echter nog geen garantie voor de kwaliteit van meetinstrumenten die in Nederland staan opgesteld. Immers, meetinstrumenten die in Nederland staan opgesteld zijn in veel gevallen ook door andere Europese aangewezen instanties (notified bodies) gecertificeerd. De Nederlandse aangewezen instanties concurreren met andere (bijna 100) aangewezen instanties in Europa. Het functioneren van het metrologisch systeem in internationaal verband maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie. De aandachtspunten die aangewezen instanties in dit licht naar voren hebben gebracht, willen we desalniettemin toch benoemen gegeven het belang ervan:

- Aangewezen instanties stellen de huidige accreditatie (ISO17021) voor het mogen uitvoeren van de beoordeling van het kwaliteitssysteem van een fabrikant (Module D) ter discussie. De aangewezen instanties zijn van mening dat deze norm teveel een 'papieren toets' is, en teveel elementen bevat die niet essentieel zijn voor het doel van de Module D. Dit roept wat hen betreft de vraag op of de huidige norm voor de Module D nog proportioneel is (of de baten en lasten van de norm wel in verhouding zijn). De ISO17065 biedt volgens aangewezen instanties een toetsing op meer geaggregeerd niveau (maar met het accent op het product) en zou daarmee een alternatief kunnen zijn. Deze norm wordt bovendien in veel landen al voldoende bevonden, maar is door de Raad voor Accreditatie (die hierbij de Blue Guide volgt) voor Nederlandse aangewezen instanties nog niet toegestaan als alternatief voor de ISO17021.
- Nederlandse aangewezen instanties constateren ook bij de typekeur (module B) dat deze niet door alle Europese notified bodies op uniforme wijze wordt uitgevoerd. Zij wijzen erop dat er bij sommige

notified bodies 'lichter' getoetst wordt op de eisen uit de Europese richtlijnen (WELMEC 7.2, software, is hier een voorbeeld van). Gevolg hiervan is dat fabrikanten het verschil in de zwaarte van de conformiteitsbeoordelingen kunnen benutten om eenvoudiger toegang te krijgen tot de Europese markt.

- Iedere notified body dient door een nationale accreditatieinstelling uit een EU-Lidstaat te zijn geaccrediteerd. Voor een goed en eerlijk werkende Europese markt van aangewezen instanties vergt dit in de eerste plaats dat Europese accreditatieinstellingen op uniforme wijze de aangewezen instanties beoordelen. In de tweede plaats vergt dit voldoende vakinhoudelijke kennis bij de nationale accreditatieinstellingen ten aanzien van de Europese Metrologiewetgeving. Aangewezen instanties merken op dat, ofschoon hier op Europees beleidsniveau reeds aandacht voor is, in de praktijk blijkt dat nationale accreditatieinstellingen Europese regelgeving vooralsnog op verschillende manieren toepassen in hun accreditatie van de aangewezen instanties.
- Tot slot benadrukken aangewezen instanties dat markttoezicht een belangrijke extra kwaliteitsprikkel oplevert voor het metrologisch systeem, omdat daarmee zichtbaar kan worden of conformiteitsbeoordelingen door notified bodies in Europa van voldoende kwaliteit zijn. Daarvoor is het echter wel van belang dat de toezichthouders in alle EU-lidstaten hier invulling aan geven en aan meewerken. Een aantal Europese landen (waaronder Nederland) loopt hierin voorop. Het beeld is echter dat de aandacht voor markttoezicht in andere landen nog achterblijft. Dit vergt volgens aangewezen instanties dat de voorlopers zoals Nederland op Europees niveau de urgentie (blijven) benadrukken van markttoezicht, en van geharmoniseerde accreditatie van notified bodies.

4. Conclusies

Dit onderzoek heeft als doel om de doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders (Verispect, Staatstoezicht op de Mijnen, Inspectie voor de Gezondheidszorg) en aangewezen instanties te beoordelen, evenals de doelmatigheid van het functioneren van Verispect.

4.1. Functioneren van Verispect

Op grond van deze evaluatie, die zich richt op het functioneren in de periode 2011-2014, constateren we dat de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn toegenomen waar het gaat om het functioneren van Verispect, maar ook dat er verbeterpotentieel is.

De doeltreffendheid blijkt onder meer uit het onverminderd grote vertrouwen in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten, aangezien het aantal klachten als zeer laag is te kwalificeren in relatie tot het aantal in gebruik zijnde meetinstrumenten. De nalevingspercentages zijn ongeveer gelijk gebleven, terwijl de controles uitgebreider en diepgaander zijn geworden.

De volgende indicaties maken aannemelijk en aantoonbaar dat er sprake is van een toename van de doeltreffendheid (en doelmatigheid) in 2011-2014:

- Verispect heeft een belangrijke stap gezet met risicogebaseerd toezicht door de prioritering van toezichtactiviteiten aan te passen aan de uitkomsten van een uitgevoerde risicoanalyse. Bij de categorieën meetinstrumenten waar de risico’s relatief hoog zijn worden thans verhoudingsgewijs meer controles uitgevoerd dan bij de meetinstrumenten waar de risico’s laag zijn, waaronder de meetinstrumenten die in de consumentensector worden gebruikt.
- Er is meer aandacht gekomen voor markttoezichtactiviteiten. Die activiteiten zijn een belangrijke aanvulling op het toezicht in gebruik.
- Ook is er meer aandacht gekomen voor de rol die voorlichting aan gebruikers kan spelen bij het bevorderen van de naleving. Verispect heeft het traject ingezet om met name in de onderdelen waar de naleving achterblijft, direct met gebruikers van meetinstrumenten te communiceren (in aanvulling op communicatie die reeds plaatsvond tijdens controlebezoeken). Zo wordt door Verispect op dit moment specifiek voorlichtingsmateriaal ontwikkeld ten behoeve van de bewustwording van de metrologische eisen in specifieke sectoren waar de naleving relatief laag is (in aanvulling op de controles en handhaving die plaatsvinden). Op deze wijze wordt de instrumentenmix die Verispect tot beschikking staat beter benut.
- De informatiepositie van de controleur is door Verispect verbeterd. Via een web based systeem heeft de controleur toegang tot meer (internationale) documentatie op de plek van de controle en die documentatie is noodzakelijk bij het kunnen vaststellen van non-conformiteiten.

Verbeterpotentieel voor Verispect is te bereiken op de volgende punten:

- Er ontbreekt nog een integrale toezichtstrategie in de zin dat er geen onderbouwde en expliciete afwegingen worden gemaakt als het gaat om de inzet op toezicht in gebruik versus markttoezicht, en als het gaat om de inzet van verschillende vormen van repressief toezicht (zoals handhaving) versus vormen van preventief toezicht (zoals voorlichting).

- Door de relatief zachte hand waarmee Verispect toezicht heeft gehouden in de periode 2011-2014, konden overtredingen relatief lang blijven voortduren. Instrumenten als een last onder dwangsom, bestuursdwang of een proces verbaal zijn niet of in een enkel geval ingezet. Het nieuwe handhavingsbeleid dat per 1 januari 2015 is ingegaan is duidelijker, iets strenger en zal eerder tot beëindiging van overtredingen leiden. Tegelijkertijd krijgt de gebruiker van een meetinstrument met een tekortkoming in het nieuwe beleid nog steeds meerdere keren de kans om de tekortkoming te beëindigen zonder dat een boete of dwangsom hoeft te worden betaald (bij lichte overtredingen zal in veel gevallen pas als bij het vierde bezoek de overtreding niet is verholpen, de dwangsom worden geïnd). Door sneller zwaardere handhavingsinstrumenten in te zetten, zoals de last onder dwangsom, kan de doeltreffendheid toenemen. Voorts kan - wanneer non-conformiteiten veroorzaakt lijken te worden door onwetendheid - het sterker inzetten op voorlichting (in aanvulling op de handhaving) bijdragen aan doeltreffendheid.
- Verispect houdt cijfers over geconstateerde naleving bij controles goed bij en maakt daarbij periodiek relevante uitsplitsingen (bijvoorbeeld of non-conformiteiten betrekking hebben op meeteigenschappen, markeringen of verzegelingen, of de non-conformiteiten zijn vastgesteld bij gebruikers die gebruik maken van een Samenwerker, of er sprake was van een formele controle of een volledige controle). Een uitsplitsing die thans nog niet wordt gemaakt (maar die wel gemaakt kan worden op grond van de gegevens uit het systeem van Verispect), is de uitsplitsing van de nalevingspercentages bij het eventuele tweede controlebezoek, bij het eventuele derde controlebezoek, et cetera. Naar onze mening zouden juist ook deze nalevingspercentages (periodiek) moeten worden geanalyseerd, omdat aan de hand daarvan kan worden bepaald in welke mate de interventies van Verispect leiden tot de gewenste gedragingen onder gebruikers en dus ook in welke mate het gevoerde handhavingsbeleid effectief is.
- Tot slot: de risicoanalyse heeft volgens Verispect een periodiek karakter in de zin dat Verispect aan de hand van onder meer de nalevingspercentages beslissingen neemt aangaande de inzet van toezichtcapaciteit per type meetinstrument. Daarnaast zegt Verispect het voornemen te hebben eens in de vier jaar de volledige risicobeoordeling uit te voeren. Dit voornemen is echter niet vastgelegd, maar is van dusdanig belang dat explicitering en formalisering van belang is.

4.2. Functioneren van de sectorspecifieke toezichthouders

Bij de inwerkingtreding van de Metrologiewet is de keuze gemaakt om het metrologisch toezicht in de sectoren mijnbouw en gezondheidszorg te beleggen bij de sectorspecifieke toezichthouders Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) respectievelijk de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

Net als bij de meetinstrumenten waarop Verispect toezicht houdt, geldt ook voor de meetinstrumenten waarop SodM en IGZ toezicht houden dat er geen (of nauwelijks) klachten zijn. Er zijn geen klachten of signalen binnengekomen bij SodM die duiden op non-conformiteiten bij de vloeistofmeetinstrumenten waarop SodM in het kader van de Metrologiewet toezicht houdt. Ook bij IGZ zijn er naar eigen zeggen in de periode 2011-2014 geen meldingen of klachten bekend die wijzen op non-conformiteiten bij de meetinstrumenten waarop IGZ toezicht houdt.

Wel dient te worden opgemerkt dat de toezichtstrategie van IGZ afwijkt van die SodM en Verispect in de zin dat IGZ alleen signaal gedreven optreedt en geen steekproefsgewijze controles uitvoert. Dit feit op zich is niet problematisch, zo lang er een goede, expliciete onderbouwing voor dit verschil in werkwijze kan worden gegeven. Echter, deze onderbouwing is thans niet aanwezig. Het verschil lijkt niet door een assessment van risico’s te worden verklaard, maar doordat het toezicht bij verschillende toezichthouders is belegd (Verispect

versus IGZ), die ieder een eigen toezichtfilosofie hanteren (proactief steekproefsgewijs toezicht gebaseerd op risico's versus reactief signaal gedreven toezicht) en die het ieder in hun eigen organisatie moeten afwegen tegen andere prioriteiten.

IGZ heeft geen werknemers aangewezen die belast zijn met het toezicht op de Metrologiewet en er is - dus - ook geen besluit tot aanwijzing van werknemers door IGZ in de Staatscourant geplaatst. Daarmee wordt geen invulling gegeven aan de wettelijke bepalingen in artikel 29 van de Metrologiewet, lid 1 en 2.

4.3. Functioneren van de aangewezen instanties

De werkwijze van de aangewezen instanties ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is ongewijzigd. We hebben voldoende aanleiding te veronderstellen dat kwaliteit en doeltreffendheid onverminderd hoog zijn. Het aantal klachten over het functioneren van de aangewezen instanties is onverminderd laag. Hetzelfde geldt voor ingediende bezwaren en/of beroepen tegen beslissingen van aangewezen instanties. De aangewezen instanties voldoen aan hun wettelijke verantwoordingsverplichting richting het ministerie van EZ.

Het markttoezicht dat door Verispect wordt uitgevoerd, voorziet in een extra kwaliteitsprikkel richting de aangewezen instanties. Het ministerie van EZ zegt tevreden te zijn over de adequate wijze waarop aangewezen instanties in voorkomende gevallen met de klachten of signalen uit het markttoezicht zijn omgegaan.

Tijdens de vorige evaluatie heeft een aantal erkend keurders opgemerkt dat de jaarlijkse audit die NMi Certin bij hen uitvoert inhoudelijk disproportioneel en te duur zou zijn. Wij constateren dat NMi Certin de inhoudelijke focus (en het tarief) van de audit heeft aangepast.

Verispect constateert tijdens toezicht in gebruik vaker onvolkomenheden in de herkeuring van meetinstrumenten door erkend keurders. Verispect verklaart dit enerzijds door de toenemende complexiteit van de herkeuring in verband met de aanwezigheid van softwaresystemen. Anderzijds stelt Verispect de vraag of erkend keurders wel over voldoende informatie beschikken om de keuring te kunnen uitvoeren en of het onderscheid tussen een erkend keurder met een beperkte versus een volledige bevoegdheid nog wel houdbaar is.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

Postbus 93063
2509 AB Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP